Bundesministerium
des Innern

# Bericht zur Evaluierung des Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)

Juli 2006

Redaktion:
Bundesministerium des Innern
Projektgruppe Zuwanderung
in der Abteilung Migration; Integration;
Flüchtlinge; Europäische Harmonisierung

# Inhaltsübersicht

**Inhaltsverzeichnis** ..... **V**

**A Zusammenfassung** ..... **1**
**B Empfehlungen** ..... **11**
**C Evaluierungsthemen** ..... **17**
**1 Erwerbstätigkeit und Ausbildung** ..... **17**
**2 Asylverfahren, Humanitäre Aufenthalte, Bleiberechtsregelungen, Illegale** ..... **46**
**3 Familiennachzug** ..... **101**
**4 Integration und Gesellschaft** ..... **116**
**5 Aufenthaltsbeendigung** ..... **140**
**6 Innere Sicherheit/Terrorismusbekämpfung** ..... **169**
**7 Weitere Bereiche des Aufenthaltsgesetzes** ..... **207**
**8 Freizügigkeitsgesetz/EU** ..... **233**
**9 Asylbewerberleistungsgesetz** ..... **241**
**10 Spätaussiedler** ..... **244**
**11 Staatsangehörigkeit** ..... **250**

**Abkürzungsverzeichnis** ..... **253**

Die grau unterlegten Absätze stellen Zwischenergebnisse dar.

Zu diesem Bericht gehören die Anlagenbände:

**Anlagenband I**

Praktiker-Erfahrungsaustausch im Rahmen der Evaluierung
des Zuwanderungsgesetzes am 30. und 31. März 2006
im Bundesinnenministerium in Berlin

**Anlagenband II**

Stellungnahmen der Innenministerien der Länder, von Ressorts sowie Verbänden
und der Kirchen zur Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes

## Inhaltsverzeichnis


**A Zusammenfassung ... 1**
0 Gesamtergebnis ... 3
1 Erwerbstätigkeit und Ausbildung ... 3
2 Asylverfahren, Humanitäre Aufenthalte, Bleiberechtsregelungen, Illegale ... 4
3 Familiennachzug ... 6
4 Integration und Gesellschaft ... 6
5 Aufenthaltsbeendigung ... 7
6 Innere Sicherheit/Terrorismusbekämpfung ... 7
7 Weitere Bereiche des Aufenthaltsgesetzes ... 9
8 Freizügigkeitsgesetz/EU ... 9
9 Asylbewerberleistungsgesetz ... 9
10 Spätaussiedler ... 10
11 Staatsangehörigkeitsrecht ... 10

**B Empfehlungen ... 11**
1 Gesetzgeberischer Handlungsbedarf ... 11
1.1 Prioritärer Gesetzgebungsbedarf ... 11
1.2 Nachrangiger Gesetzgebungsbedarf ... 12
2 Allgemeine Verwaltungsvorschrift ... 13
3 Weiterer Handlungsbedarf ... 15

**C Evaluierungsthemen ... 17**

**1 Erwerbstätigkeit und Ausbildung ... 17**
1.1 Einreise zum Zweck der Beschäftigung ... 19
1.1.1 Beschäftigungen ohne qualifizierte Berufsausbildung ... 21
1.1.2 Beschäftigungen mit qualifizierter Berufsausbildung ... 22
1.1.3 Beschäftigungen im öffentlichen Interesse ... 25
1.2 Einreise von Hochqualifizierten ... 26
1.3 Einreise zum Zweck selbständiger Tätigkeit ... 29
1.4 Erwerbstätigkeit bei Aufenthalten zu anderen Zwecken ... 32
1.4.1 Aufenthalt zum Zweck des Familiennachzugs ... 33
1.4.2 Erwerbstätigkeit als Asylbewerber ... 34
1.4.3 Erwerbstätigkeit als Geduldeter ... 34
1.5 Ausbildung ... 39

1.5.1 Studium ... 40
1.5.2 Schulausbildung ... 42
1.5.3 Berufsausbildung ... 43
1.6 Einreise im Auswahlverfahren ... 44

**2 Asylverfahren, Humanitäre Aufenthalte, Bleiberechtsregelungen, Illegale ... 46**
2.1 Asylrecht/Flüchtlingsschutz ... 46
2.1.1 Nichtstaatliche Verfolgung ... 46
2.1.2 Geschlechtsspezifische Verfolgung ... 47
2.1.3 Familienabschiebungsschutz ... 48
2.2 Asylverfahren ... 49
2.2.1 Wegfall des Amtes des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten – Verfahrensbeschleunigung ... 49
2.2.2 Familieneinheit – Antragsfiktion ... 50
2.2.3 Sanktionierung grober Verstöße gegen Mitwirkungspflichten nach Stellung eines Asylgesuchs ... 51
2.2.4 Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei missbräuchlich selbst geschaffenen Nachfluchtgründen im Folgeverfahren ... 51
2.2.5 Überprüfung des Fortbestehens der Anerkennungsvoraussetzungen innerhalb von drei Jahren ... 52
2.2.6 Ausschluss der privilegierten Einbürgerung bei Widerruf oder Rücknahme der Asyl- bzw. Flüchtlingsanerkennung ... 53
2.3 Humanitäre Aufenthalte ... 54
2.3.1 Beteiligung des BAMF bei der Prüfung von Abschiebungsverboten nach § 60 Abs. 7 AufenthG ... 54
2.3.2 Aufnahme aus dringenden humanitären Gründen ... 55
2.3.3 Aufenthaltsgewährung durch die obersten Landesbehörden ... 57
2.3.4 Aufnahme jüdischer Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion ... 57
2.3.5 Aufnahme zum vorübergehenden Schutz ... 60
2.3.6 Asylberechtigte und anerkannten Flüchtlingen nach der Genfer Konvention ... 62
2.3.7 Subsidiär Schutzberechtigte ... 63
2.3.8 Ausschluss der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG ... 66
2.3.9 Anwendungsbereich des § 25 Abs. 4 AufenthG ... 67
2.3.10 Anwendungsbereich des § 25 Abs. 5 AufenthG ... 72
2.3.11 Härtefallregelung ... 85
2.3.12 Die Sperrwirkung des § 10 Abs. 3 Satz 2 AufenthG ... 88
2.3.13 Aufenthaltsrecht für Opfer pflichtwidriger Handlungen

von Hoheitsträgern ... 90
2.4 Kettenduldungen/Bleiberechtsregelung ... 91
2.4.1 Betroffener Personenkreis ... 91
2.4.2 Argumente für eine Bleiberechtsregelung ... 94
2.4.3 Argumente gegen eine Bleiberechtsregelung ... 95
2.4.4 Mögliche Formen einer Bleiberechtsregelung ... 96
2.4.5 Ausschlussgründe ... 97
2.4.6 Voraussetzungen für ein Bleiberecht ... 99
2.5 Soziale und rechtliche Lage der Illegalen ... 101

**3 Familiennachzug ... 101**
3.1 Familiennachzug allgemein ... 101
3.1.1 Praktische Erfahrungen ... 102
3.1.2 Bewertung/Handlungsoptionen ... 102
3.2 Kindernachzug ... 103
3.3 Im Bundesgebiet geborene Kinder ... 106
3.3.1 Praktische Erfahrungen ... 106
3.3.2 Bewertung/Handlungsoptionen ... 106
3.4 Ehegattennachzug ... 107
3.4.1 Ehegattennachzug zu Deutschen ... 107
3.4.2 Niederlassungserlaubnis für Ehegatten ... 109
3.4.3 Scheinehen ... 110
3.4.4 Zwangsehen ... 111
3.5 Scheinvaterschaften ... 114

**4 Integration und Gesellschaft ... 116**
4.1 Sprachliche Integration ... 117
4.1.1 Grundsatz der erfolgreichen Teilnahme ... 117
4.1.2 Bescheinigung der Teilnahme ... 118
4.1.3 Dauer des Teilnahmeanspruchs ... 118
4.1.4 Integrationskurse für deutsche Staatsangehörige ... 119
4.1.5 Evaluierung der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz ... 119
4.2 Orientierungskurs ... 133
4.3 Gesetzliche Festlegung der Länderzuständigkeiten und Migrationserstberatung ... 133
4.3.1 Zuständigkeiten der Länder ... 133
4.3.2 Migrationserstberatung ... 134
4.4 Verpflichtung von Leistungsempfängern und Sanktionierung der Nichtteilnahme ... 136
4.4.1 Verpflichtungstatbestand ... 136

4.4.2 Sanktionsregelungen ... 137
4.4.3 Handlungsbedarf ... 138
4.5 Bundesweites Integrationsprogramm ... 139

**5 Aufenthaltsbeendigung ... 140**
5.1 Ausweisungen ... 140
5.1.1 Sanktionierung des Arbeitslosengeld II-Bezuges ... 141
5.1.2 Ausweisung assoziationsberechtigter türkischer Staatsangehöriger ... 145
5.1.3 Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zu anderen Abkommen mit Drittstaaten ... 149
5.2 Abschiebungen/Rückführungen ... 149
5.2.1 Sachstand ... 149
5.2.2 Verbesserungspotenzial legislativer Art ... 150
5.2.3 Verbesserungspotenzial im Verwaltungsvollzug ... 165

**6 Innere Sicherheit/Terrorismusbekämpfung ... 169**
6.0 Vorbemerkung ... 169
6.1 Sicherheitsrelevante Normen des Zuwanderungsgesetzes ... 172
6.1.1 Abschiebungsanordnung ... 172
6.1.2 Sicherheitsrelevante Ausweisungstatbestände ... 177
6.1.3 Überwachungsmaßnahmen ... 191
6.1.4 Ausnahmen vom Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 8 AufenthG ... 197
6.2 Beteiligung der Sicherheitsbehörden ... 202
6.2.1 Nationales Konsultationsverfahren ... 202
6.2.2 Beteiligung der Sicherheitsbehörden bei Erteilung bzw. Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis ... 206

**7 Weitere Bereiche des Aufenthaltsgesetzes ... 207**
7.1 Umstrukturierung des Ausländerrechts ... 207
7.1.1 Reduzierung der Zahl der Aufenthaltstitel ... 207
7.1.2 Rechtsänderungsbedarf auf Grund der Daueraufenthalt-Richtlinie ... 208
7.2 Einreise ... 209
7.2.1 Illegale Einreise ... 209
7.2.2 Visarecht/Konsequenzen aus dem Visa-Untersuchungsausschuss ... 210
7.2.3 Erteilung von Ausnahmevisa und Passersatzpapiere durch die Bundespolizei ... 212
7.2.4 Zurückweisung/Transitgewahrsam ... 214
7.3 Aufenthaltserlaubnis für ehemalige Deutsche (insbesondere türkische Staatsangehörige) ... 216
7.4 Verteilung unerlaubt eingereister Ausländer ... 218

7.5 Verfahren ... 220
7.5.1 Verspätete Beantragung des Aufenthaltstitels ... 220
7.5.2 Gesetzlicher Sofortvollzug in sicherheitsrelevanten Fällen ... 223
7.6 Übermittlungspflichten in Straf- und Bußgeldverfahren ... 224
7.7 Aufgaben des BAMF ... 225
7.7.1 Aktuelle Aufgaben ... 225
7.7.2 Ergänzungen des bisherigen Zuständigkeitskatalogs ... 227
7.8 Strafvorschriften, Ordnungswidrigkeiten ... 230
7.9 Anrechnungsvorschriften und Übergangsregelungen ... 231

**8 Freizügigkeitsgesetz/EU ... 233**
8.1 Ausländerrechtliches Verfahren bei Unionsbürgern ... 233
8.1.1 Ausgestaltung durch die Länder ... 233
8.1.2 Erleichterungen für Unionsbürger ... 233
8.1.3 Verfahrenserleichterung für Ausländerbehörden ... 234
8.1.4 Prüfkompetenz der Meldebehörden, Dokumentenmissbrauch ... 234
8.1.5 Bewertung ... 235
8.2 Sicherheitsaspekte ... 236
8.2.1 Entstehen der Ausreisepflicht nach Feststellung des Verlusts des Aufenthaltsrechts ... 236
8.2.2 Sicherheitsanfragen bei drittstaatsangehörigen Ehegatten von Unionsbürgern ... 237
8.3 Missbrauch der Marktfreiheiten nach der Erweiterung der Europäischen Union ... 237
8.3.1 Rechtslage ... 238
8.3.2 Tätigkeit der Task Force ... 238
8.3.3 Bewertung ... 239
8.4 Zusammenfassung und Ausblick ... 239

**9 Asylbewerberleistungsgesetz ... 241**
9.0 Vorbemerkung ... 241
9.1 Leistungsumfang nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ... 241
9.2 Sonstige Leistungen ... 243

**10 Spätaussiedler ... 244**
10.1 Übertragung der Zuständigkeit für das Bescheinigungsverfahren auf das BVA ... 245
10.2 Änderung der Voraussetzungen für die Einbeziehung gemäß § 27 Abs. 1 BVFG ... 246
10.2.1 Erfordernis von Grundkenntnissen der deutschen Sprache ... 246

10.2.2 Ausländerrechtlicher Familiennachzug von Personen nach § 8 Abs. 2 BVFG ..... 247
10.2.3 Fehlen einer Einbeziehungsmöglichkeit für Ehegatten bei einer Ehedauer von unter drei Jahren ..... 248
10.3 Versagung des Visums bei Vorstrafen trotz Vorliegens eines Einbeziehungsbescheides ..... 249

**11 Staatsangehörigkeit ..... 250**
11.1 Erfahrungen mit der Regelanfrage ..... 250
11.2 Auswirkungen der intensivierten Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsbehörden und den Einbürgerungsbehörden ..... 250
11.3 Rücknahme erschlichener Einbürgerungsentscheidungen ..... 251

Abkürzungsverzeichnis ..... 253

# A Zusammenfassung

Der Bundesrat hat nach einem längeren Vermittlungsverfahren am 9. Juli 2004 dem Zuwanderungsgesetz zugestimmt. Am 1. Januar 2005 ist es in Kraft getreten[1]. Es hat das deutsche Ausländerrecht grundlegend reformiert und umfasst als wichtigste Bestandteile das Aufenthaltsgesetz und das Freizügigkeitsgesetz. Weitere Gesetze wurden durch das Zuwanderungsgesetz ebenfalls geändert (u. a. das Asylverfahrensgesetz, das AZR-Gesetz, das Staatangehörigkeitsgesetz).

Das Gesetz zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes und weiterer Gesetze, das am 14. März 2005 verkündet wurde, diente der Abstimmung des Zuwanderungsgesetzes auf zeitgleich verabschiedete Gesetze. Derzeit befindet sich ein Gesetz zur Umsetzung von 11 aufenthalts- und asylrechtlichen Richtlinien der Europäischen Union in Vorbereitung, welches die genannten Gesetze erneut ändern wird[2]. Das Bundesministerium des Innern hatte den Ländern am 22. Dezember 2004 „Vorläufige Anwendungshinweise“ zum Aufenthaltsgesetz und Freizügigkeitsgesetz/EU zur Verfügung gestellt, auf deren Grundlage und unter Berücksichtigung der Erfahrungen in der Praxis mit der Anwendung des neuen Rechts eine Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz und zum Freizügigkeitsgesetz/EU zu erlassen sein wird.

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD vom 11. November 2005 ist eine Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes vereinbart worden. Dabei ist zu untersuchen, ob die mit dem Zuwanderungsgesetz verfolgten Ziele erreicht worden sind und ob ggf. Verbesserungsbedarf besteht.

Das Bundesministerium des Innern legt hiermit bereits eineinhalb Jahre nach Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes einen auf einer breiten

---

[1] Informationen hierzu unter www.zuwanderung.de.
[2] Die im Rahmen der hierzu erfolgten Abstimmungen mit den Ressorts und den Ländern eingegangenen Kommentare sind in diesen Bericht eingeflossen. Das trifft auf Kommentare von NRO’en zum ersten Referentenentwurf des Gesetzes ebenfalls zu.

Grundlage von Erfahrungen und Informationen beruhenden Evaluierungsbericht vor.

Im Rahmen der Evaluierung wurde in einer zweitägigen Veranstaltung des Bundesministeriums des Innern im März dieses Jahres das Zuwanderungsgesetz anhand der Anwendungspraxis diskutiert (im Folgenden „Praktiker-Erfahrungsaustausch“). Ausgewiesene Praktiker aus den verschiedensten Bereichen des öffentlichen Lebens erörterten zusammen mit Vertretern des Bundesministeriums des Innern, mit den Mitgliedern des Innenausschusses und des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages sowie Vertretern der Länder zentrale Fragen des Zuwanderungsgesetzes. Die detaillierten Sitzungsunterlagen einschließlich Wortprotokoll finden sich im Anlagenband I zu dieser Veröffentlichung.

Im Vorfeld dieser Veranstaltung sind alle Innenministerien und Senatsverwaltungen für Inneres der Länder gebeten worden, auf der Grundlage eines einheitlichen Fragebogens über ihre Erfahrungen bei der Anwendung des Zuwanderungsgesetzes zu berichten. Die Antworten der Länder sind in Anlagenband II enthalten.

Darüber hinaus wurden den mit der Anwendung des Zuwanderungsgesetzes befassten Bundesressorts, der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, dem Beauftragten der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten sowie den Kirchen und Nichtregierungsorganisationen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben (Anlagenband II).

Neben dem Praktiker-Erfahrungsaustausch wurden als weitere Evaluierungsmaßnahmen eine Analyse der Rechtsprechung zum Zuwanderungsgesetz und eine Auswertung der eingeholten schriftlichen Stellungnahmen durchgeführt.

Hinsichtlich der mit dem Zuwanderungsgesetz eingeführten Integrationskurse erfolgt derzeit eine gesonderte begleitende Untersuchung durch die Firma Rambøll Management, deren Ergebnisse bis zum Jahresende 2006 vorgelegt werden.

Außerdem ist entsprechend der Vereinbarung im Koalitionsvertrag eine ressortübergreifende Analyse zum Themenkomplex Illegalität in Vorbereitung.

## 0 Gesamtergebnis

Das Zuwanderungsgesetz hat sich grundsätzlich bewährt. Die mit dem Zuwanderungsgesetz verfolgten Ziele wurden, soweit es gesetzgeberisch möglich ist, erreicht. Nur punktuell besteht Optimierungsbedarf. Bei der Bewertung des Zuwanderungsgesetzes ist zu beachten, dass lediglich gut eineinhalb Jahre seit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes Erfahrungen mit dem neuen Recht gesammelt werden konnten. Darüber hinaus war das Bundesministerium des Innern auf die Zulieferung von Daten aus den Ländern angewiesen und der Datenbestand im Ausländerzentralregister lässt, bedingt durch die Umstellung zum 1. Januar 2006 auf eine Speicherung der Sachverhalte mit Angabe des Aufenthaltszweckes, für das Jahr 2005 repräsentative Aussagen nur sehr eingeschränkt zu. Die vorgesehene Nachmeldung der Speichersachverhalte aus dem Jahr 2005 durch die Ausländerbehörden ist noch nicht abgeschlossen.

## 1 Erwerbstätigkeit und Ausbildung

Die neuen Regelungen zur Arbeitsmigration und zum neuen Verfahren, bei dem die Ausländerbehörden allein und mit einem einzigen Verwaltungsakt entscheiden (sogenanntes One-stop-Government), haben sich bewährt und wurden von den Beteiligten des Praktiker-Erfahrungsaustauschs begrüßt. Die Zusammenarbeit zwischen den Arbeitsagenturen und den Ausländerbehörden verläuft nach Anfangsschwierigkeiten grundsätzlich gut. Die von Einzelnen geforderte Verfahrensbeschleunigung wird mit der Einführung eines elektronischen Zustimmungsverfahrens erreicht werden.

Die Beibehaltung des Anwerbestopps im Rahmen des § 18 AufenthG, die im Allgemeinen auch von den Verbänden mitgetragen, zum Teil aber auch bemängelt (DIHK) wird, hat sich vor dem Hintergrund der Arbeitsmarktlage als richtig herausgestellt. Die Ausnahmeregelungen werden den Anforderungen des Arbeitsmarktes gerecht, obwohl vereinzelt mehr Flexibilität angemahnt wird. Die Regelungen, mit denen Flexibilität erreicht werden soll, werden derzeit kaum genutzt.

Die Vorschriften für Hochqualifizierte und Selbständige sind praktikabel. Sie wurden allgemein positiv bewertet, wobei jedoch Modifizierungen angeregt wurden, z. B. bei Hochqualifizierten die Absenkung des erforderli-

chen Jahresverdienstes, bei Selbständigen zum Teil die Absenkung der Anforderungen des Regelbeispiels oder dass Selbständigen, die die entsprechenden Investitionen tätigen, zumindest von Anfang an ein unbefristetes Aufenthaltsrecht eingeräumt werden soll. Die Anregungen werden aufgegriffen und derzeit bereits im Rahmen des Gesetzentwurfs zur Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Union diskutiert.

Mit der Regelung des § 16 Abs. 4 AufenthG, die Hochschulabsolventen ein Aufenthaltsrecht für die einjährige Arbeitssuche ermöglicht, wurden positive Erfahrungen gemacht.

Für die zum Teil kritisierte restriktive Erteilungspraxis bzw. Beschränkungspraxis bei der Zulassung der Erwerbstätigkeit steht der Verwaltungspraxis durch Ermessensvorschriften ein entsprechendes Korrektiv zur Verfügung. Für alle Regelungen ist es erforderlich, detaillierte Regelungen in einer Verwaltungsvorschrift zu treffen.

## 2 Asylverfahren, Humanitäre Aufenthalte, Bleiberechtsregelungen, Illegale

Die mit dem Zuwanderungsgesetz erfolgten Änderungen des Asyl- und Asylverfahrensrechts haben sich bislang weitgehend bewährt.

Die Ausweitung des Flüchtlingsschutzes auf Fälle nichtstaatlicher Verfolgung und die Klarstellung bei der geschlechtsspezifischen Verfolgung in § 60 Abs. 1 AufenthG hat sich bewährt. Die vor Inkrafttreten von Kritikern geäußerte Befürchtung, diese Verbesserungen des Flüchtlingsschutzes würden zu einem sprunghaften Anstieg der Asylbewerberzahlen führen, haben sich nicht bewahrheitet. Kritisiert wurde zum Teil eine noch nicht vollständig abgeschlossene Umsetzung der neuen Systematik in der Rechtsanwendung.

Ebenfalls bewährt hat sich die Einführung des Familienabschiebungsschutzes als Ergänzung des Familienasyls. Von den Ausländerbehörden wurde einhellig die Einführung der Antragsfiktion nach § 14a AsylVfG für Kinder von Asylantragstellern begrüßt, die eine zügige Bearbeitung der Anträge im Familienverband gewährleistet.

Umstritten blieb der grundsätzliche Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei missbräuchlich selbst geschaffenen Nachfluchtgründen im Fol-

geverfahren nach § 28 Abs. 2 AsylVfG. Hier ist auch die Rechtsprechung noch uneinheitlich.

Klarstellungsbedarf hat sich gezeigt bei der Frage der Überprüfung von Asyl- und Flüchtlingsanerkennungen nach § 73 Abs. 2a AsylVfG bei vor Inkrafttreten der Neureglung ergangenen Entscheidungen und den Auswirkungen von Widerruf und Rücknahme auf das Einbürgerungsverfahren.

Die Resonanz auf die neu eingeführte Beteiligung des BAMF bei der Prüfung von Abschiebungsverboten nach § 60 Abs. 7 AufenthG durch die Ausländerbehörden war so positiv, dass die Regelung auf die Prüfung aller zielstaatsbezogenen Abschiebungsverbote in § 60 Abs. 2 bis 7 AufenthG ausgedehnt werden sollte.

Im Bereich der humanitären Aufenthalte sind mit dem Zuwanderungsgesetz wesentliche Verbesserungen eingeführt worden.

Der bei der Evaluierung zu Tage getretene Präzisierungsbedarf, insbesondere bei den Normen des § 25 Abs. 4 und Abs. 5 AufenthG, kann im Rahmen der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift geleistet werden.

Die Härtefallregelung (§ 23a AufenthG) hat sich bewährt; sie stellt jedoch keine Lösung des Gesamtproblems dar. Um eine bundeseinheitliche Anwendungspraxis zu erreichen, sind Konkretisierungen in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift erforderlich.

Hinsichtlich der Frage einer Bleiberechtsregelung besteht überwiegend die Einschätzung, dass sich eine zukünftige Bleiberechtsregelung nur auf einen Teilbereich der ausreisepflichtigen Ausländer, dessen Größenordnung noch festzulegen ist, beziehen kann. Eine Bleiberechtsregelung soll für die Personengruppen abgelehnt werden, die die Durchsetzung ihrer Ausreisepflicht schuldhaft vereitelt haben.

Zu diesem Problem gibt es zurzeit unterschiedliche Entwicklungen in der Rechtsprechung, vor allem im Hinblick auf die Auslegung des Art. 8 EMRK. Hier wird teilweise von der Rechtsprechung angenommen, dass eine rechtliche Unmöglichkeit der Ausreise wegen Integration des Ausländers im Bundesgebiet unabhängig von seinem aufenthaltsrechtlichen Status, d. h. also auch für Geduldete, auf Grund von Art. 8 EMRK (Schutz des Privatlebens) vorliegt. Es stellt sich auch das Problem, wie Familieneinheiten zu behandeln sind, wenn die Eltern die Durchsetzung ihrer vollziehba-

ren Ausreisepflicht schuldhaft verhindert haben und den im Bundesgebiet geborenen Kindern der Schutz durch Art. 8 EMRK zugebilligt wird.

Der Koalitionsvertrag enthält ebenfalls einen Prüfauftrag zur sozialen und rechtlichen Lage der Illegalen. Dieser wird ressortübergreifend bis zum Spätsommer 2006 abgearbeitet.

## 3 Familiennachzug

Die Reduzierung der Ermessensnormen beim Familiennachzug gegenüber dem früheren Ausländergesetz hat sich als Vollzugserleichterung bewährt. Problematisch erscheint die mögliche Umgehung des Visumverfahrens.

Hinsichtlich des Ehegattennachzugs zu Deutschen empfiehlt sich, einen Nachweis der Lebensunterhaltssicherung einzuführen. Insgesamt schließt die geltende Rechtslage den Missbrauch der Vorschriften zum Familiennachzug nicht im erforderlichen Umfang aus. Das betrifft den Kindernachzug zum allein personensorgeberechtigten Elternteil sowie die Phänomene Scheinehen, Zwangsehen und Scheinvaterschaften. Wertungswidersprüche werden bei der Rechtsstellung von Flüchtlingen im Vergleich zu ihren Ehegatten gesehen.

## 4 Integration und Gesellschaft

Integration bedeutet gleichberechtigte Teilhabe am kulturellen, sozialen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben und stellt eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe dar. Die Integrationsregelungen im Zuwanderungsgesetz sind ein richtiger und wichtiger Schritt. Die Integrationskurse werden auch von einer großen Anzahl von Bestandsausländern in Anspruch genommen. Allerdings zeigen die bisherigen Erfahrungen auch, dass über weitere Verbesserungen nachgedacht werden sollte. Bereits jetzt kann ein erster Änderungsbedarf bei den Vorschriften des Zuwanderungsgesetzes hinsichtlich der sprachlichen Integration von Migranten festgestellt werden. Die abschließende Bewertung der Integrationskurse bleibt jedoch der Untersuchungen der Firma Rambøll Management vorbehalten.

Das bundesweite Integrationsprogramm, bei dem die bestehenden Integrationsangebote festgestellt und Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Integrationsangebote vorgelegt werden, befindet sich noch in der ersten Phase. Deshalb liegen noch keine verwertbaren Erkenntnisse vor.

Die Migrationserstberatung ist neben den Integrationskursen unverzichtbarer Bestandteil des Regelungsrahmens des Zuwanderungsgesetzes, der für die Integration günstige Bedingungen schaffen und die Eingliederung der Migranten in die Gesellschaft fördern soll.

## 5 Aufenthaltsbeendigung

Grundsätzlich sind die Regelungen des Aufenthaltsgesetzes in diesem Bereich ausreichend. Es empfehlen sich lediglich einzelne gesetzliche Erweiterungen. Schwierigkeiten liegen im Bereich der praktischen Umsetzung. Allerdings gibt es zur Beseitigung von Rückführungshindernissen, die sich zum einen aus dem Kooperationsverhalten der Herkunftsländer und zum anderen aus der Verweigerungshaltung der ausreisepflichtigen Personen ergeben, nur sehr begrenzt Möglichkeiten mittels nationaler Gesetzgebung. Deshalb ist ein ganzheitlicher Politikansatz unter Einbeziehung der Unterstützungsleistungen an die entsprechenden Staaten und der deutschen Visaerteilungspolitik zu fordern.

Rückübernahmeabkommen gelten als taugliches Mittel auch zur Beseitigung von Rückführungshindernissen, weshalb weitere Abkommen anzustreben sind.

Die Förderung der freiwilligen Rückkehr einschließlich einer entsprechenden Beratung für Ausreisepflichtige als Angebot sollte beibehalten werden.

## 6 Innere Sicherheit/Terrorismusbekämpfung

Die sicherheitsrelevanten Normen des Zuwanderungsgesetzes, insbesondere im Bereich der zwangsweisen Aufenthaltsbeendigung, haben sich insgesamt bewährt. Dabei erweisen sich gerade Überwachungsmaßnahmen, die bei vollziehbar aus Gründen der inneren Sicherheit ausgewiesenen Ausländern angeordnet werden können, als wirksames Instrument

spezialpräventiver Wirkung. Allerdings gibt es Optimierungsbedarf auf gesetzgeberischer Ebene:

Erforderlich sind zum einen Präzisierungen und Ergänzungen bei den sicherheitsrelevanten Ausweisungstatbeständen und deren Rechtsfolgen. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf wird dabei auch bei der Beschleunigung sicherheitsrelevanter Ausweisungsverfahren gesehen.

Zum anderen empfiehlt es sich, das in der Praxis bislang nicht zum Einsatz gekommene Instrument der Abschiebungsanordnung gesetzlich neu zu justieren.

Darüber hinaus besteht Optimierungsbedarf im administrativen Bereich bei der behördenübergreifenden Zusammenarbeit: Erste Schritte zu einer verbesserten Zusammenarbeit von Sicherheits- und Ausländerbehörden sind dabei schon zu verzeichnen. Als Anfänge können etwa die AG Status auf Bundesebene und die AG BIRGIT (Beschleunigte Identifizierung und Rückführung von Gefährdern aus dem Bereich des islamistischen Terrorismus und Extremismus) auf Landesebene in Bayern genannt werden. Daran anknüpfend sollte eine weitere Optimierung des behördenübergreifenden Verfahrens erfolgen.

Auf Bundesebene wurde das Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum Schleusungskriminalität (GASS) zwischenzeitlich zum Gemeinsamen Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASiM) unter Einbeziehung von BMI, BKA, FKS, BAMF, BND, BfV und anlassbezogen des AA ausgebaut. Aufgaben des Zentrums sind insbesondere die Sammlung und Zusammenstellung aller verfügbaren Erkenntnisse auf dem Gebiet der illegalen Migration, die strategische und operative Auswertung, die Erstellung von Lagebildern, die internationale Zusammenarbeit sowie die Analyse von Zusammenhängen der illegalen Migration mit allgemeiner und organisierter Kriminalität, illegaler Beschäftigung und Missbrauch von Sozialleistungen sowie die Initiierung und Unterstützung von Ermittlungsverfahren und der Aufbau und die Wahrnehmung einer Frühwarnfunktion. Eine zeitnahe Einbindung von Behörden der Länder (Landeskriminalämter, Ausländerbehörden) ist für eine Stärkung des ganzheitlichen Ansatzes des GASiM von großer Bedeutung und wird angestrebt.

## 7 Weitere Bereiche des Aufenthaltsgesetzes

Die Umstrukturierung des Gesetzes, insbesondere die Reduzierung der Aufenthaltstitel kann als eine rechtliche Verbesserung und Erleichterung angesehen werden. Gesetzgebungsbedarf konnte in diesen Bereichen nur vereinzelt festgestellt werden; insbesondere konnte auf Grund des Ergebnisses des Visa-Untersuchungsausschusses kein Gesetzgebungsbedarf festgestellt werden.

## 8 Freizügigkeitsgesetz/EU

Mit dem Freizügigkeitsgesetz/EU wurde ein Gesetz geschaffen, dass das Aufenthaltsrecht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen abschließend regelt. Es beinhaltet unterschiedliche materielle und verfahrensmäßige Veränderung für die Unionsbürger im Vergleich zur vorhergehenden Rechtslage. So wurde für Unionsbürger die Möglichkeit geschaffen, sich über die Meldebehörde bei der Ausländerbehörde anzumelden, die Aufenthaltserlaubnis für Unionsbürger wurde abgeschafft sowie ein neues Verfahren hinsichtlich des Verlusts des Freizügigkeitsrechts aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit eingeführt.

Diese Neuerungen haben sich bewährt. An wenigen Stellen können kleinere Gesetzesänderungen und Konkretisierungen in den Verwaltungsvorschriften weitere Verbesserungen bringen. Die Frage, ob man – um einen weiteren Schritt hin zu Gleichstellung von Unionsbürgern mit Deutschen zu machen – auf eine ausländerrechtliche Erfassung verzichten möchte und damit einen Systemwechsel herbeiführt, muss politisch diskutiert und entschieden werden.

## 9 Asylbewerberleistungsgesetz

Die bestehenden Regelungen im Asylbewerberleistungsgesetz haben sich im Wesentlichen als ausreichend und praktikabel erwiesen. Forderungen nach einer Erweiterung des Leistungsumfangs nach § 1 AsylbLG erweisen sich als unbegründet.

## 10 Spätaussiedler

Die Neuregelungen zum Vertriebenenrecht werden insgesamt als gut angesehen. Von der IMK nicht abschließend geklärt ist jedoch die Frage, inwieweit den Angehörigen eines Spätaussiedlers die gemeinsame Einreise mit diesem ermöglicht werden sollte; eine Sprachkenntnisse voraussetzende, aber in Fällen besonderer Härte auch ohne diese Kenntnisse die gemeinsame Einreise ermöglichende Regelung ist bisher nur für bis zum 30. September 2006 erteilte Aufnahmebescheide getroffen worden. Diese Frage hat durch das Zuwanderungsgesetz deswegen an Bedeutung gewonnen, weil damit Grundkenntnisse der deutschen Sprache für Ehegatten und Kinder Voraussetzung für die Einbeziehung in einen Aufnahmebescheid wurden.

## 11 Staatsangehörigkeitsrecht

Das im Zuwanderungsgesetz neu normierte Institut der Regelanfrage hat sich bewährt, da die Regelanfrage gemäß § 37 Abs. 2 StAG nun von allen Ländern einheitlich durchzuführen ist. Die Regelanfrage hat zu einer verbesserten Zusammenarbeit zwischen den Einbürgerungs- und den Sicherheitsbehörden geführt. Die Möglichkeit der Rücknahme von erschlichenen Einbürgerungen wurde vom Bundesverfassungsgericht bestätigt. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht lediglich für die Fälle, in denen durch die Rücknahme der Einbürgerung die Staatsangehörigkeit Dritter betroffen ist.

# B Empfehlungen

## 1 Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Vorschläge, die bereits im Entwurf zum Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vorgesehen sind, wurden nicht mit aufgeführt.

### 1.1 Prioritärer Gesetzgebungsbedarf

- Erweiterung der Beteiligungsregelung gemäß § 72 Abs. 2 AufenthG auf die Prüfung aller zielstaatsbezogenen Abschiebungsverbote in § 60 Abs. 2 bis 7 AufenthG (dazu Ziffer 2.3.1).
- Anfechtungsrecht im Falle von Scheinvaterschaften (dazu Ziffer 3.5).
- Vereinfachung der Verpflichtungs-, Melde- und Sanktionsverfahren bei den Integrationskursen (Bürokratieabbau) und zur wirksamen Umsetzung der Verpflichtungsregelungen die Ersetzung des Grundsatzes der ordnungsgemäßen Teilnahme am Integrationskurs durch den Grundsatz der erfolgreichen Teilnahme am Integrationskurs (mit Ausnahmeregelungen für Migranten, die auf Grund ihrer individuellen Voraussetzungen den Nachweis des erfolgreichen Abschlusses nicht erbringen können [dazu Ziffer 4.1.1]).
- Gesetzliche Regelung der Zuständigkeiten der Länder bei den integrationskursergänzenden Maßnahmen (Sozialpädagogische Betreuung und Kinderbetreuungsangebote, Ergänzungsförderung für Jugendliche und ergänzende Sprach- und sozialpädagogische Förderung [dazu Ziffer 4.3.1]).
- Bei Leistungsempfängern sollte die bewilligende Stelle unmittelbar eine Zuständigkeit erhalten, um diese zur Teilnahme am Integrationskurs zu verpflichten (dazu Ziffer 4.4.3).
- Erweiterung der Verpflichtungsmöglichkeit zum Besuch von Integrationskursen auf Leistungsempfänger nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (Sozialhilfe [dazu Ziffer 4.4.3]).

- Einheitliche Anwendung der Sanktionsregelungen des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (Regelung bzgl. Bezieher von Arbeitslosengeld II) für die maximale Dauer eines Integrationskurses (dazu Ziffer 4.4.3).

- Grundsätzliche Streichung der Ankündigungspflicht hinsichtlich der Abschiebung in Erlöschensfällen sowie die Verkürzung der Frist in Widerrufsfällen (dazu Ziffer 5.2.2.1)

- Ermöglichung einer Sicherheitsabfrage bei drittstaatsangehörigen Familienangehörigen von Unionsbürgern (dazu Ziffer 8.2.2).

## 1.2 Nachrangiger Gesetzgebungsbedarf

- Klarstellung, dass sich die Regelung des § 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG nicht auf vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer bezieht (dazu 2.3.9.1).

- Heraufsetzung der für die Entstehung eines eigenständigen Aufenthaltsrechts erforderlichen Ehebestandszeit (von 2 auf 3 Jahre [dazu Ziffer 3.4.3]).

- Angleichung der Frist für die Erlangung einer Niederlassungserlaubnis der Ehegatten an die der Stammberechtigten, die einen Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 3 AufenthG besitzen (Ehegatte erhält bereits eine Niederlassungserlaubnis nach 5 Jahren, während der Stammberechtigte diese erst nach 7 Jahren erhält [dazu Ziffer 3.4.2]).

- Vereinheitlichung der Fristen für die Teilnahmeberechtigung an einem Integrationskurs (dazu Ziffer 4.1.3).

- Integrationskurse für deutsche Staatsangehörige (dazu Ziffer 4.1.4).

- Verbesserung der Integrationskurse, soweit die weitere Evaluierung dies ergeben sollte (dazu Ziffer 4.1.5).

- Beweislastumkehr bei der Altersfeststellung vor Anwendung von Maßnahmen zur Identitätsfeststellung gemäß § 49 AufenthG (dazu Ziffer 5.2.2.5).

- Erweiterung des Personenkreises bei der Anordnung des persönlichen Erscheinens gemäß § 82 Abs. 4 AufenthG auf autorisierte Bedienstete des Staates, dessen Staatsangehörigkeit der Ausländer vermutlich besitzt (dazu Ziffer 5.2.2.9).

- Konkretisierung des abschiebehaftrechtlichen Reglements des § 62 AufenthG (dazu Ziffer 5.2.2.10).

- Reform des Instruments der Abschiebungsanordnung gemäß § 58a AufenthG (dazu Ziffer 6.1.1).

- Präzisierungen und Ergänzungen bei den sicherheitsrelevanten Ausweisungstatbeständen und deren Rechtsfolgen sowie bei den Überwachungsmaßnahmen aus Gründen der inneren Sicherheit (dazu Ziffer 6.1.2 und 6.1.3).

- Einführung von sicherheitsrelevante Ausweisungsverfahren beschleunigenden Regelungen im Gerichtsverfahren (z. B. OVG als erste und letzte Tatsacheninstanz; Entscheidungsfristen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren [dazu Ziffer 6.1.2]).

- Beschränkung des Verweises in § 38 Abs. 1 Satz 3 AufenthG auf § 80 Abs. 3 Satz 1 AufenthG (dazu Ziffer 7.3).

- Sofortvollzug in sicherheitsrelevanten Fällen (dazu Ziffer 7.5.2).

- Regelung der Rücknahme von Einbürgerungen für die Fälle, in denen durch die Rücknahme der Einbürgerung die Staatsangehörigkeit Dritter betroffen ist (dazu Ziffer 11.3).

## 2 Allgemeine Verwaltungsvorschrift

- Festlegung der anzuwendenden Verfahren beim One-stop-Government zur Verbesserung der Kooperation zwischen den Ausländerbehörden und der Bundesagentur für Arbeit (dazu Ziffer 1.1).

- Klarstellungen zum Regelungsgehalt der Versagungsgründe von § 11 BeschVerfV sowie deren Einbeziehung in die Ermessensausübung nach § 10 BeschVerfV in Abgrenzung zu den Versagungs-

gründen nach § 25 Abs. 5 AufenthG (Erlaubnis zur Beschäftigung bei Geduldeten [dazu Ziffer 1.4.3]).

- Festlegung von Kriterien zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für den Schulbesuch (dazu Ziffer 1.5.2).
- Festlegung von Ermessensleitlinien für eine Entscheidung nach § 25 Abs. 3 AufenthG im Falle eines anhängigen Widerrufsverfahrens beim BAMF (dazu Ziffer 2.3.7.1).
- Klarstellung, dass bei verschuldeter Passlosigkeit die Erteilung eines Aufenthaltstitels unter Absehung von der Erfüllung der Passpflicht ausscheidet (dazu Ziffer 2.3.7.2).
- Festlegung der Kriterien für eine Entscheidung gemäß § 25 Abs. 4 AufenthG (dazu Ziffer 2.3.9).
- Definition des Umfangs der Mitwirkungspflichten der Ausländer im Rahmen des § 25 Abs. 5 Satz 3 AufenthG (dazu Ziffer 2.3.12).
- Harmonisierung der Anwendung des § 23a AufenthG (dazu Ziffer 2.3.11).
- Klarstellung, dass sich § 10 Abs. 3 AufenthG nur auf gesetzliche Ansprüche bezieht (dazu Ziffer 2.3.12).
- Festlegung der Kriterien für die Bezugsgrößen für die Sicherung des Lebensunterhalts sowie das Wohnraumerfordernis bei der Entscheidung über eine Aufenthaltserlaubnis im Rahmen des Familiennachzugs (dazu Ziffer 3.1.2).
- Festlegung von Kriterien für die Ermessensentscheidung nach § 32 Abs. 4 AufenthG im Falle einer Personensorgerechtsübertragung in einer anderen Rechtsordnung (dazu Ziffer 3.2).
- Hinweis, dass im Falle der Verschleppung im Rahmen einer Zwangsehe eine Fristversäumnis im Sinne des § 51 Abs. 1 Nr. 7 AufenthG nicht angenommen werden soll (dazu Ziffer 3.4.4).
- Klarstellung, dass grundsätzlich auch bei nicht beendeten ausländerrechtlichen Amtshandlungen die Kosten erhoben werden können (dazu Ziffer 5.2.2.3).

- Präzisierung und klarstellende Darstellung des gesetzlichen Prüfauftrags und –umfangs und der Verfahrensabläufe für die Beteiligung der Ausländerbehörden im Rahmen des Konsultationsverfahrens gemäß § 73 Abs. 1 AufenthG (dazu Ziffer 6.2.1).

- Festlegung einheitlicher Handlungsabläufe bei der Übermittlung personenbezogener Daten an die Sicherheitsbehörden gemäß § 73 Abs. 2 AufenthG (dazu Ziffer 6.2.2).

- Kriterien für die Minimierung der Aktenführung bei Vorgängen, die Unionsbürger betreffen (dazu Ziffer 8.1).

## 3 Weiterer Handlungsbedarf

- Regelmäßige Überarbeitung der Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zum ARB 1/80 (dazu Ziffer 5.1.2).

- Intensive Beteiligung des Bundesministeriums des Innern an Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof, die die Ableitung von Aufenthaltsrechten aus Abkommen der Europäischen Union mit Drittstaaten betreffen (dazu Ziffer 5.1.3).

- Für eine wirksame Rückführung ist ein ganzheitlicher Politikansatz (Kohärenz) erforderlich. Dies bedeutet, dass gewisse Unterstützungsleistungen an nicht kooperationsbereite Staaten sowie die Visaerteilungspraxis der Bundesrepublik Deutschland ins Verhältnis zur Kooperationsbereitschaft dieser Staaten im Rückführungsbereich zu setzen sind (dazu Ziffer 5. 2.3.1).

- Politische Diskussion über die Option eines Systemwechsels hinsichtlich der Behandlung der Unionsbürger als Ausländer (dazu Ziffer 8.1).

- Verbesserung der behördenübergreifenden Zusammenarbeit von Ausländer- und Sicherheitsbehörden zur Bekämpfung von Terrorismus und Extremismus (dazu Ziffer 6.1.3.4).

- Verbesserte Koordinierung zwischen Melde- und Ausländerbehörden bei Vorgängen, die Unionsbürger betreffen (dazu Ziffer 8.1.5).

- Verbesserung der Prüfkompetenz in den Meldebehörden bei Vorgängen, die Unionsbürger betreffen (dazu Ziffer 8.1.5).

# C Evaluierungsthemen

## 1 Erwerbstätigkeit und Ausbildung

Die breite öffentliche Diskussion über das Thema „Zuwanderung“, die in dem Zuwanderungsgesetz mündete, entfachte sich an der Anregung des damaligen Bundeskanzlers Gerhard Schröder. Er hatte im Februar 2000 eine Green-Card-Regelung angekündigt, die den bestehenden Mangel an einheimischen IT-Spezialisten beheben sollte. In der Folge wurden von Seiten der Wirtschaft weitere Forderungen nach Green-Cards für andere Bereiche gestellt, ungeachtet der Tatsache, dass der seit 1973 geltende Anwerbestopp bereits durch einen umfangreichen Ausnahmenkatalog im Rahmen der Anwerbestoppausnahmeverordnung und Arbeitsgenehmigungsverordnung durchbrochen war.

Die zunächst auf Fragen der Arbeitsmigration beschränkte Diskussion weitete sich bald auch auf andere ausländerrechtlich relevante Bereiche mit der Folge aus, dass der damalige Bundesinnenminister Otto Schily eine unabhängige Kommission „Zuwanderung“ unter der Leitung der Bundestagsabgeordneten Frau Prof. Dr. Süssmuth beauftragte, ein Gesamtkonzept zur Neugestaltung der Migration zu erarbeiten.

Nach Vorstellung des Abschlussberichtes dieser unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ legte das Bundesministerium des Innern einen ersten Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes vor. Mit dem Gesetz war zum einen die Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen Deutschlands beabsichtigt. Zugleich sollte es den internationalen und humanitären Verpflichtungen Deutschlands gerecht werden. Zum anderen sollte auf die Förderung der Integration hingearbeitet werden.

Wieder war es die Lage am Arbeitsmarkt, die in der politischen Diskussion um diesen Gesetzentwurf ausschlaggebend war für die erheblichen Veränderungen im Bereich der Arbeitsmigration, die der Gesetzentwurf in dem nahezu dreijährigen Gesetzgebungsverfahren erfuhr.

War noch im ersten Gesetzentwurf vorgesehen, den Anwerbestopp mit seinen nahezu starren Ausnahmeregelungen zugunsten flexibler Zulassungselemente, die sich allein an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes orientieren sollten, aufzugeben, wurde unter dem Eindruck der sich ver-

schärfenden Arbeitsmarktlage der Anwerbestopp fortgeschrieben. Eine moderate Öffnung des Arbeitsmarktes, in dem sich auch die Neuorientierung der Zuwanderungspolitik widerspiegelt, erfolgte wiederum mit einem in Verordnungen geregelten Ausnahmekatalog und der besonderen Regelung zur Erteilung eines Daueraufenthaltstitels an Hochqualifizierte. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Zuwanderung im Auswahlverfahren zur Behebung oder zumindest Minderung der Folgen des in einigen Jahren zu erwartenden demographischen Wandels wurde in dem Vermittlungsverfahren ersatzlos gestrichen. Dabei war das Vermittlungsverfahren erforderlich geworden, weil der Bundesrat andere Bereiche des Zuwanderungsgesetzes wie z. B. die humanitären Aufenthaltsrechte, denen im Zuge der Gesetzesverhandlungen immer mehr Bedeutung zugekommen war, ablehnte.

Dennoch sollte mit dem Zuwanderungsgesetz das Ziel der Zuwanderung von beruflich qualifizierten Arbeitnehmern weiter verfolgt werden, was mit § 1 Abs. 1 AufenthG deutlich darin zum Ausdruck kommt, dass das Gesetz Zuwanderung unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland ermöglicht und gestaltet. Das bedeutet nicht nur, dass die berechtigten Interessen arbeitsuchender Inländer zu berücksichtigen sind, sondern auch, dass nicht zu besetzende Stellen im Interesse der Wirtschaft durch Arbeitsmigranten besetzt werden können. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben jedoch gezeigt, dass eine diesbezügliche Steuerung nur in begrenztem Rahmen möglich ist. Bei einem Großteil der auf einen Daueraufenthalt angelegten Zuwanderung nach Deutschland hat die berufliche Qualifikation keine Rolle gespielt, da sie auf dem Familiennachzug (1996 bis 2005: rund 690.000 Personen) basierte oder aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen sowie über Asylverfahren erfolgte.

So sind zwischen 1993 und 2004 insgesamt über 190.000 jüdische Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion nach Deutschland zugewandert. Darüber hinaus erfolgte von 1990 bis 2004 eine Zuwanderung von über 230.000 Ausländern aus humanitären Gründen (Asylberechtigte, Familienasyl, Abschiebungsschutz und Abschiebungshindernisse).

Hinzu kommt die Zuwanderung von Spätaussiedlern und deren Familienangehörigen. Im Zeitraum von 1990 bis 2004 wanderten fast zweieinhalb Millionen Menschen im Rahmen des (Spät-)Aussiedlerzuzugs nach Deutschland ein (2.446.669 Personen). Lagen die Zuwanderungszahlen

von Spätaussiedlern und deren Familienangehörigen in den Jahren 1988 bis 1995 durchweg jeweils über 200.000 Personen – mit einer Spitze von 397.073 Personen im Jahr 1990 – so ist seitdem ein stetiger Rückgang der Zuwanderungszahl zu beobachten. Im Jahr 2005 belief sich die Zahl der zugewanderten Spätaussiedler und deren Familienangehörigen auf nur noch 35.522 Personen.

In allen diesen Bereichen ist ein mehr oder weniger starker Rückgang der Zuwanderungszahlen zu verzeichnen. Der Steuerung der Zuwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit wird damit zukünftig eine größere Bedeutung zukommen, insbesondere vor dem Hintergrund des auf Grund des demographischen Wandels zu erwartenden Rückgangs des Erwerbspersonenpotentials[3].

## 1.1 Einreise zum Zweck der Beschäftigung

§ 18 AufenthG enthält nicht nur die Fortschreibung des seit 1973 bestehenden Anwerbestopps für ausländische Arbeitnehmer, sondern auch die Neuregelung des so genannten „One-stop-Government“. Das bedeutet, dass Ausländerbehörden und Agenturen für Arbeit bei Durchführung des Aufenthaltsgesetzes im Hinblick auf die Aufnahme von Beschäftigungen miteinander im Rahmen eines internen Verwaltungsverfahrens kooperieren und lediglich die Ausländerbehörden durch einen einzigen Verwaltungsakt entscheiden. Antrag und Bescheiderteilung erfolgen somit an einer Stelle. Dem Ausländer steht mit der Ausländerbehörde ein einheitlicher Ansprechpartner zur Verfügung.

Die Aufgabe und Funktion der Bundesagentur für Arbeit im Arbeitsmarktzulassungsverfahren hat sich jedoch nicht grundsätzlich geändert. Kernaufgabe der Agenturen für Arbeit ist weiterhin, die Voraussetzungen für den Zugang zu Beschäftigung zu klären und hierüber intern verbindlich zu entscheiden. Zur Durchführung des internen Zustimmungsverfahrens hat die Bundesagentur für Arbeit in Abstimmung mit mehreren Innenverwaltungen der Länder einen einheitlichen Vordruck entwickelt, der bundesweit

verwendet wird. Er versetzt die Mitarbeiter in den Agenturen für Arbeit in die Lage, anhand der bei der Ausländerbehörde bzw. der Auslandsvertretung erhobenen Daten über den Arbeitsmarktzugang zu entscheiden. Dieses Verfahren wird, abgesehen von den aufgetretenen Startschwierigkeiten, grundsätzlich positiv bewertet[4]. Als problematisch wird der derzeitige Zeitaufwand gesehen[5]. Auch sei teilweise in den Ausländerbehörden keine hinreichende Kenntnis zur Beurteilung der Beschäftigungssachverhalte vorhanden[6]. Eine Verbesserung der Kooperation zwischen den Behörden, insbesondere eine Beschleunigung des Verfahrens, wird durch den Einsatz eines web-basierten Zustimmungsverfahrens erwartet, dessen Einführung die Bundesagentur für Arbeit noch in diesem Jahr beabsichtigt[7].

Bessere Kenntnis über die anzuwendenden Verfahren sowie Klarheit über die einzelnen Sachverhalte kann über die von verschiedenen Seiten dringend geforderten Verwaltungsvorschriften erreicht werden.

Die durch das Zuwanderungsgesetz neu geregelten Verfahren der Arbeitsmarktzulassung haben bei der Bundesagentur für Arbeit die Einführung einer neuen IT-Unterstützung erforderlich gemacht. Auf Grund der Kürze der hierfür zur Verfügung stehenden Zeit wurde die IT-Anwendung zunächst in einer Grundform entwickelt. Sie wurde im Laufe des Jahres 2005 sukzessive um ergänzende Funktionalitäten und statistische Auswertungsmöglichkeiten erweitert. Bestimmte Erfassungsmöglichkeiten standen somit erst zu einem späteren Zeitpunkt zur Verfügung. Eine erste Bewertung des aus der IT-Anwendung gewonnenen Zahlenmaterials er-

---

[3] Vgl. *Hell*, Einwanderungsland Deutschland?, 2005, S. 179 f.
[4] Vgl. Wortprotokoll *Staible*, BA, Anlagenband I, S. 321.
[5] Vgl. Wortprotokoll *Bruhns*, Ausländerabteilung Stadt Hamburg, Anlagenband I, S. 321; Wortprotokoll *Roßocha*, DGB, Anlagenband I, S. 330.
[6] Vgl. Stellungnahme BA, Anlagenband I, S. 15; Stellungnahme DIHK, Anlagenband I, S. 31; Wortprotokoll *Pfaff*, Rechtsanwalt, Anlagenband I, S. 337 f.
[7] Vgl. Wortprotokoll *Staible*, BA, Anlagenband I, S. 319.

gibt, dass es sich hier momentan nicht um eine verlässliche Datenbasis handelt.

### 1.1.1 Beschäftigungen ohne qualifizierte Berufsausbildung

Die Einreise und damit auch die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Beschäftigung, die keine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzt, ist nur in den durch die Beschäftigungsverordnung in den §§ 17 bis 24 genannten Fällen möglich. Diese Beschäftigungsmöglichkeiten entsprechen im Wesentlichen denen, die bereits in der Anwerbestoppausnahmeverordnung geregelt waren und eine zeitlich befristete Beschäftigung in Deutschland ermöglichten. Wieder aufgenommen wurde in diesen Katalog die Möglichkeit der Beschäftigung als Haushaltshilfe in Haushalten mit Pflegedürftigen. Auch wenn kein verlässliches Datenmaterial zum Umfang der erteilten Zustimmungen zur Erteilung von Aufenthaltstiteln zum Zweck der Beschäftigung vorliegt, kann davon ausgegangen werden, dass die Beschäftigung von Saisonarbeitnehmern den größten Anteil an den Beschäftigungen ausmacht, die keine qualifizierte Berufsausbildung erfordern. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass § 18 AufenthG nur für Drittstaatsangehörige gilt und somit im Rahmen bestehender Vermittlungsabsprachen nur noch bulgarische und rumänische Staatsangehörige einen Aufenthaltstitel zur Saisonarbeit erhalten; der weitaus größere Anteil der Saisonarbeitnehmer entfällt auf Staatsangehörige der Beitrittsstaaten, die derzeit noch den Übergangsregelungen zum Beitrittsvertrag unterliegen und für diese Tätigkeit eine Arbeitserlaubnis-EU erhalten. Für den Bereich der Saisonkräfte mahnen die IHKs Erleichterungen für die Unternehmen durch Entbürokratisierung mittels einer zeitlichen Befristung der Arbeitsmarktprüfung an[8]. Diese Forderung läuft jedoch für die Masse der Saisonkräfte leer und ist für den darüber hinausgehenden Anteil abzulehnen, denn das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat durch Weisung an die Bundesagentur für Arbeit mit der Festlegung von Eckpunkten für die Jahre 2006 und 2007 – wie in der Vergangenheit auch – bestimmt, dass für jeden Betrieb mittel- und osteuropäische Beschäftigte in Höhe

[8] Vgl. Stellungnahme DIHK, Anlagenband I, S. 35.

von 80 % der Zulassungen des Jahres 2005 ohne individuelle Prüfung der Vermittlungsmöglichkeiten inländischer Arbeitsuchender zur Beschäftigung zugelassen werden. Nur für den darüber hinausgehenden Anteil mittel- und osteuropäischer Saisonbeschäftigter ist eine Arbeitsmarktprüfung erforderlich. Durch diese weitere Zulassung darf die Zahl der in dem Betrieb insgesamt beschäftigten mittel- und osteuropäischen Saisonarbeitnehmer jedoch 90 % der Zulassungen des Jahres 2005 nicht überschreiten. Damit wird das Ziel der Bundesregierung[9] verfolgt, angesichts der unverändert hohen Arbeitslosigkeit vor allem arbeitslose Leistungsbezieher verstärkt auch in kurzfristige Saisonbeschäftigungen zu vermitteln.

Die Evaluierung hat keine Notwendigkeit für eine Gesetzesänderung ergeben.

### 1.1.2 Beschäftigungen mit qualifizierter Berufsausbildung

Auch die Einreise zum Zweck der Beschäftigung, die eine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzt, steht unter dem Vorbehalt einer Verordnungsregelung (§ 18 Abs. 4 AufenthG). Die Beschäftigungsverordnung enthält dazu verschiedene Regelungen, die ebenfalls auf den vorherigen Regelungen der Anwerbestoppausnahmeverordnung und Arbeitsgenehmigungsverordnung basieren, jedoch vereinfacht und übersichtlicher gestaltet wurden.

Die Anhebung der Befristung von zwei auf drei Jahre im Bereich des internationalen Personalaustauschs wird durch den BDA begrüßt, der aber gleichzeitig auch kritisiert, dass keine Verlängerung des Aufenthalts über diesen Zeitraum hinaus möglich sei, und zu bedenken gibt, dass bei den Voraussetzungen auch andere Vorbildungen in Betracht gezogen werden sollten[10].

Von der Bundesagentur für Arbeit wurde die Auffassung vertreten, dass die derzeitigen Ausnahmetatbestände ausreichend sind und es keiner Er-

[9] Vgl. den Koalitionsvertrag vom 11. November 2005, S. 39.

weiterung bedarf. Dies wird zunächst mit der Arbeitsmarktlage begründet. Gründe lägen aber auch darin, dass bei Fachkräften das vorhandene Instrumentarium weitaus besser genutzt werden müsse, als es bisher der Fall ist. Darüber hinaus sei Zuwanderung nicht das Allheilmittel, das bei einem Fachkräftemangel anzuwenden ist. Auch weitere Instrumente zur Förderung inländischer Fachkräfte müssten hierbei Berücksichtigung finden[11].

Die so genannte Green-Card-Regelung ist als Beschäftigungssachverhalt für Personen mit qualifizierter Berufsausbildung in die Beschäftigungsverordnung übernommen worden. In den beiden letzten Jahren der Geltung der Green-Card-Regelung waren jeweils rund 2.300 IT-Fachkräfte nach Deutschland gekommen.

| Erteilte Zusicherungen von Arbeitserlaubnissen an Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie | |
|---|---|
| Zeitraum | Erteilte Zusicherungen |
| 01.08.2000 – 31.12.2000 | 4.341 |
| 01.01.2001 – 31.12.2001 | 6.409 |
| 01.01.2002 – 31.12.2002 | 2.523 |
| 01.01.2003 – 31.12.2003 | 2.285 |
| 01.01.2004 – 31.12.2004 | 2.273 |

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Nach vorläufigen Abgaben der Bundesagentur für Arbeit konnte im Jahr 2005 ein Zugang in gleichem Umfang verzeichnet werden. Die Aufhebung der Green-Card-Regelung und Überführung des Sachverhalts in die Beschäftigungsverordnung als einen unter anderen Zuwanderungssachverhalten hat damit keinen Rückgang bewirkt.

---

[10] Vgl. Stellungnahme BDA, Anlagenband I, S. 27; Wortprotokoll *Houben*, BDA, Anlagenband I, S. 325.
[11] Vgl. Wortprotokoll *Staible*, BA, Anlagenband I, S. 333.

Ein weiterer Sachverhalt zur Beschäftigung von Ausländern mit qualifizierter Berufsausbildung besteht in der Neuregelung, ausländische Studienabsolventen deutscher Hochschulen zuzulassen, wenn sie eine Beschäftigung aufnehmen wollen, die der im Studium erworbenen Qualifikation entspricht. Für die Suche nach einem entsprechenden Beschäftigungsverhältnis kann die Aufenthaltserlaubnis für ein Jahr verlängert werden. Diese Neuregelungen werden von den Ländern[12] sowie BDA[13] und DIHK[14] positiv bewertet. Nach vorläufigen Angaben der Bundesagentur für Arbeit konnten im Jahr 2005 ca. 1.300 Studienabsolventen eine adäquate Beschäftigung aufnehmen. Der DIHK berichtet, dass von IHK-Seite dafür plädiert werde, den Zugang der Studienabsolventen zum deutschen Arbeitsmarkt stärker zu erleichtern[15]. Da die Regelung des § 27 Nr. 3 BeschV lediglich ein abgeschlossenes Studium voraussetzt, kann sich diese Forderung nur auf die Prüfpunkte des § 39 AufenthG beziehen, die im Wesentlichen aus der Vorrangprüfung und der Vergleichbarkeit der Arbeitsbedingung bestehen.

Vor dem Hintergrund der Begründung der DIHK zu dieser Forderung, wonach diese Personen im Regelfall über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen und oft bereits hierzulande integriert sind, so dass sie aus Sicht vieler Unternehmen attraktive Arbeitnehmer darstellen, wäre unter Berücksichtigung der Situation aller Studienabsolventen bei einer Änderung der Arbeitsmarktlage zu prüfen, ob bei der Zustimmung zur Beschäftigung auf die Vorrangprüfung verzichtet werden kann. Die derzeitige Arbeitsmarktlage, nach der auch im Bereich der bevorrechtigten Arbeitnehmer mit vergleichbarer Qualifikation eine nicht unerhebliche Arbeitslosigkeit zu verzeichnen ist, lässt diese Änderung jedoch nicht zu.

Die im Rahmen des § 39 AufenthG durchzuführende Arbeitsmarktprüfung wird von dem DIHK im Hinblick auf den Zeitaufwand kritisiert[16]. Betriebe,

---

[12] Vgl. Stellungnahmen der Länder, Anlagenband II.
[13] Vgl. Stellungnahme BDA, Anlagenband I, S. 25; Wortprotokoll *Houben*, BDA, Anlagenband I, S. 325.
[14] Vgl. Stellungnahme DIHK, Anlagenband I, S. 34.
[15] Vgl. Stellungnahme DIHK, Anlagenband I, S. 34.
[16] Vgl. Stellungnahme DIHK, Anlagenband I, S. 32.

die eine ausländische Fachkraft einstellen wollen, würden bemängeln, dass sie zunächst mit einer Vielzahl von inländischen Arbeitslosen langwierige Bewerbungsgespräche führen müssten – auch wenn das Unternehmen bereits einen ausländischen Bewerber gefunden hat und gleichzeitig weiß, dass auf dem regionalen Arbeitsmarkt keine Arbeitnehmer mit der benötigten speziellen Qualifikation zu finden seien.

Der DIHK regt daher an, die Arbeitsmarktprüfung flexibel, wirtschaftsnah und schneller durchzuführen. Dies könne insbesondere durch die Anwendung des in § 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 AufenthG geregelten Verfahrens geschehen. Unter Bezugnahme auf die Arbeitsmarktlage und der grundsätzlichen Forderung der Betrachtung nicht nur des regionalen, sondern auch des bundesweiten Arbeitsmarktes wird die Anwendung dieser Regelung derzeit nicht befürwortet. Bei einer Besserung der Arbeitsmarktlage wird in bestimmten Sektoren qualifizierter Beschäftigung zu prüfen sein, ob die Regelung ohne Nachteile für den inländischen Arbeitsmarkt zur Anwendung kommen kann.

Die Evaluierung hat keine Notwendigkeit für eine Gesetzesänderung ergeben.

### 1.1.3 Beschäftigungen im öffentlichen Interesse

Die frühere Regelung des § 8 AAV/ASAV wurde in veränderter Form als § 18 Abs. 4 Satz 2 AufenthG direkt in das Gesetz aufgenommen. Die vormalige hohe Hürde eines „besonderen öffentlichen Interesses“ für die Zulassung wurde auf das Vorliegen eines „öffentlichen Interesses“ abgesenkt. Die Verfahrensvorschriften, die ein Benehmen der Zentralstelle der Bundesagentur für Arbeit mit der obersten Landesbehörde vorsah, wurden nicht übernommen, da sich dieses Verfahren als zu bürokratisch erwiesen hatte. Erfahrungen, die eine Bewertung dieser Regelung zulassen, liegen aus dem Bereich der Anwender nicht vor. Ebenso können auch keine Aussagen über Zugangszahlen gemacht werden, aus denen eine Praktikabilität abzuleiten wäre.

Die Evaluierung hat keine Notwendigkeit für eine Gesetzesänderung ergeben.

## 1.2 Einreise von Hochqualifizierten

Mit der Regelung des § 19 AufenthG wurde die rechtliche Möglichkeit geschaffen, Hochqualifizierten von Anfang an einen Daueraufenthaltstitel zu erteilen. Die Regelung betrifft hochqualifizierte Arbeitskräfte, an deren Aufenthalt im Bundesgebiet ein besonderes wirtschaftliches und gesellschaftliches Interesse besteht. Nur ihnen wird von Anfang an ein Daueraufenthaltstitel in Form der Niederlassungserlaubnis erteilt. Die Vorschrift zielt damit auf Spitzenkräfte der Wirtschaft und Wissenschaft mit einer überdurchschnittlich hohen beruflichen Qualifikation, die sich bei einer Beschäftigung in der Wirtschaft dann auch in einer entsprechenden Gehaltszahlung widerspiegelt. Beispielhaft nennt § 19 Abs. 2 AufenthG:

- Wissenschaftler mit besonderen fachlichen Kenntnissen,
- Lehrpersonen in herausgehobener Funktion, z. B. Lehrstuhlinhaber und
- andere Spezialisten und leitende Angestellte, die ein Jahresgehalt von mindestens ca. 84.000 Euro erhalten.

In keinem europäischen Staat besteht derzeit eine vergleichbare Regelung, die Hochqualifizierten von Anfang an ein Daueraufenthaltsrecht gewährt, wobei ergänzend zu berücksichtigen ist, dass der Begriff eines „Hochqualifizierten“ sehr unterschiedlich definiert wird, was auch bei dem Praktiker-Erfahrungsaustausch zu erkennen war.

Die aufenthaltsrechtlichen Regelungen zur Einreise von Hochqualifizierten stehen nicht erst seit dem Beginn der Evaluierung in der Diskussion. Bereits zum Jahresanfang wurde vermehrt in der Presse in Frage gestellt, ob das mit dieser Regelung verfolgte Ziel, im „Wettbewerb um die besten Köpfe“ vermehrt Hochqualifizierte anzuwerben, erreicht worden sei. Es wurde dabei Bezug genommen auf eine vorläufige Auswertung des BAMF, wonach im Jahr 2005 ca. 700 bis 900 Hochqualifizierte eine Niederlassungserlaubnis erhalten hätten. Unter Hinweis auf die ca. 2.300 IT-Fachkräfte, die im Jahr 2004 eingereist waren, wurde der Schluss gezogen, dass die Zuwanderung von Hochqualifizierten zurückgegangen sei, obwohl sich diese Gruppen nicht vergleichen lassen, da sie unterschiedliche Qualifikationsebenen von Migranten betreffen.

Auch wenn derzeit noch keine gesicherten Daten zur Zuwanderung im Rahmen von § 19 AufenthG vorliegen, kann davon ausgegangen werden,

dass die vom BAMF geschätzte Zahl realistisch sein dürfte. Ein Teil der erteilten Niederlassungserlaubnisse wird aber nicht auf eine unmittelbar zu diesem Zweck erfolgte Einreise im Jahr 2005 zurückzuführen sein. Aus den Ländern wurde mitgeteilt, dass Niederlassungserlaubnisse auch an Hochqualifizierte erteilt wurden, die bereits unter der Rechtslage des Ausländergesetzes eingereist waren und nunmehr einen Aufenthaltstitel nach der günstigeren Bestimmung von § 19 AufenthG erhielten.

Die Regelung von § 19 AufenthG wird grundsätzlich begrüßt, wenngleich noch Änderungsbedarf gesehen wird[17]. Die in § 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG genannte Gehaltsgrenze, die dem Doppelten der Beitragsbemessungsgrenze der Krankenversicherung entsprechen muss und somit für das Jahr 2005 ca. 84.000 Euro betrug, wird als zu hoch angesehen, was zu einer Verhinderung von Zuwanderung von Hochqualifizierten führen würde. In der Praxis sei diese Vorgabe gerade für kleinere und mittlere Unternehmen oftmals eine zu hohe Hürde. Mittelständische Unternehmen hätten gerne eine ausländische Spitzenkraft eingestellt, seien aber daran gescheitert, dass sie das vorgegebene Gehalt nicht hätte aufbringen können, obwohl der ausländische Hochqualifizierte durchaus auch zu einem geringeren Gehalt zu arbeiten bereit gewesen wäre[18].

Der DIHK erinnert an die Green-Card-Regelung“, bei der ein geringeres Gehalt gefordert wurde, und regt an, eine Gehaltsgrenze in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze für die Rentenversicherung in Erwägung zu ziehen, die darüber hinaus auch den Vorteil einer Ost-West-Differenzierung beinhaltet (2004: Ost: 52.800 Euro, West: 62.400 Euro)[19]. Auch von der BDA wird die geforderte Mindestgehaltsgrenze als zu hoch angesehen und darauf verwiesen, dass der deutsche Arbeitsmarkt auch für deutsche Hochqualifizierte diese Summen nicht unbedingt hergebe[20]. Seitens des DIHK wird ergänzend zu bedenken gegeben, dass es gerade die jungen Menschen sind, die international mobil sind, diesen aber – auch wenn sie

---

[17] Vgl. Stellungnahme BDA, Anlagenband I, S. 25 f.; Stellungnahme DIHK, Anlagenband I, S. 33.
[18] Vgl. Stellungnahme DIHK, Anlagenband I, S. 33.
[19] Vgl. Wortprotokoll *Dercks*, DIHK, Anlagenband I, S. 327.

über einen hochqualifizierten Hochschulabschluss verfügen – nicht Gehälter im Bereich der geforderten Gehaltsgrenze gezahlt würden. Auch seien den IHKn Fälle bekannt, in denen Betriebe bereit gewesen seien, einen Ausländer einzustellen, aber das Gehalt von 84.000 Euro nicht hätten zahlen können. Es sei daher nicht zu Einstellungen gekommen[21]. In der Praktikeranhörung wurden allerdings auch Zweifel geäußert, ob es wirklich das Aufenthaltsrecht ist oder ob es andere Gründe gegen eine Zuwanderungsentscheidung nach Deutschland gibt, etwa die wirtschaftliche Lage, weil für bestimmte Berufe in anderen Ländern ein höheres Gehalt gezahlt wird, die Sprache oder die klimatischen Verhältnisse in Deutschland, die Kalifornien für Hochqualifizierte attraktiver als Deutschland machen[22].

Der DGB empfiehlt des Weiteren § 19 Abs. 2 AufenthG dahingehend zu verändern, dass die Gruppen der Hochqualifizierten in einer abschließenden Auflistung aufgeführt werden. In der Praxis seien die Vorgaben kaum von einigen Regelungen zu Beschäftigungen im Rahmen von § 18 AufenthG zu unterscheiden[23].

Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass insbesondere von der Wirtschaft die Mindestgehaltsgrenze als zu hoch bewertet wird und eine geringere Gehaltsgrenze für erforderlich gehalten wird, da insbesondere in kleineren und mittleren Betrieben die Gehälter nicht gezahlt werden könnten. Eine generelle Absenkung der Gehaltsgrenze sollte aus Sicht des Bundesministeriums des Innern dennoch nicht in Betracht gezogen werden, denn damit würden dann nicht mehr nur die Spitzenkräfte, auf die diese Regelung abzielt, in den Anwendungsbereich von § 19 AufenthG fallen. Höher qualifizierte Fachkräfte mit einem geringeren Gehalt – auch mit

---

[20] Vgl. Stellungnahme BDA, Anlagenband I, S. 26; Wortprotokoll *Houben*, BDA, Anlagenband I, S. 325.
[21] Vgl. Wortprotokoll *Dercks*, DIHK, Anlagenband I, S. 335.
[22] Vgl. Wortprotokoll *Grindel*, MdB, Anlagenband I, S. 332.
[23] Vgl. Stellungnahme DGB, Anlagenband I, S. 46; Wortprotokoll *Roßocha*, DGB, Anlagenband I, S. 330.

Studienabschluss – fallen weiterhin unter die Regelungen des § 18 AufenthG, der eine spätere Erteilung der Niederlassungserlaubnis nicht ausschließt. Der Vorschlag, für jüngere Hochqualifizierte, die am Beginn ihrer beruflichen Laufbahn stehen, eine geringere Gehaltsgrenze festzusetzen, ist überlegenswert. Vor dem Hintergrund, dass durchschnittliche Studienabsolventen im Jahr 2005 ein Einstiegsgehalt zwischen 35.000 und 40.000 Euro erhielten[24], bei hochqualifizierten Studienabsolventen aber deutlich mehr gefordert werden muss, wäre ein Betrag in Höhe des Eineinhalbfachen der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung als angemessen zu betrachten. Bei der Festsetzung einer Altersgrenze sollte diese so gewählt werden, dass auch diejenigen Berufsanfänger noch Berücksichtigung finden, die sich im Anschluss an das Studium weiter qualifiziert haben, wodurch ihre Hochqualifikation erst begründet wird. Eine Altergrenze müsste daher bei ca. 31 bis 34 Jahre angesiedelt werden.

Dem Vorschlag des DGB, in § 19 Abs. 2 AufenthG eine abschließende Auflistung der Beschäftigungssachverhalte aufzunehmen, sollte jedoch nicht gefolgt werden. Die lediglich beispielhafte Nennung in der jetzigen Regelung wurde gewählt, um die Regelung so flexibel wie möglich zu halten. Gerade der Bereich der Hochqualifizierten zeichnet sich eben dadurch aus, dass der Beschäftigungsbereich oft nicht mit anderen vergleichbar ist und eine abschließende Aufzählung somit einen einschränkenden Charakter haben würde, der jedoch nicht beabsichtigt ist.

### 1.3 Einreise zum Zweck selbständiger Tätigkeit

Die mit § 21 AufenthG erstmalige gesetzliche Regelung zur Erteilung von Aufenthaltstiteln zum Zweck der selbständigen Erwerbstätigkeit wird von der Wirtschaft grundsätzlich als sinnvoll erachtet[25]. Die Voraussetzungen, unter denen in der Regel davon ausgegangen werden kann, dass ein übergeordnetes wirtschaftliches Interesse an der Tätigkeit des Selbständi-

---

[24] Vgl. Gehaltsstudie 2005, Einstiegsgehälter von Hochschulabsolventen, durchgeführt von der alma mater Ludwigsburg GmbH (www.alma-mater.de).
[25] Vgl. Stellungnahme DIHK, Anlagenband I, S. 36.

gen besteht und diese positive Auswirkungen für die Wirtschaft hat (Investition von einer Million Euro und Schaffung von zehn Arbeitsplätzen), werden aber als zu hohe Hürde angesehen. Während die BDA für eine deutliche Senkung dieser Grenzen[26] plädiert, regt der DIHK an zu überlegen, die Regelbeispiele vollständig zu streichen, da sie nicht nur auf ansiedlungswillige mittelständische Unternehmen abschreckend wirken, sondern auch bei den Ausländerbehörden nicht selten zu Verwirrung und letztlich zu einer restriktiven Anwendung führen würde. Alternativ wird vorgeschlagen, zumindest ausdrücklich bundesweit klarzustellen, dass es sich bei den Beispielen nicht um verbindliche Zugangshürden handele, sondern vielmehr eine flexible und einzelfallbezogene Anwendung des Rechts geboten sei[27]. Der DIHK berichtet, dass die Anwendungspraxis stark variiert. Während einige Ausländerbehörden durchaus ihren Ermessenspielraum im Interesse der Antragsteller ausschöpften, würden andere Ausländerbehörden die Regelbeispiele als absolute Untergrenze ansehen und im Zweifel keine Aufenthaltserlaubnis erteilen.

Die mit dem Zuwanderungsgesetz eingeführten Regelvoraussetzungen in § 21 Abs. 1 Satz 2 AufenthG sollen der Konkretisierung der Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis bei selbständiger Erwerbstätigkeit dienen[28]. Die Regelvoraussetzungen haben jedoch nur die Funktion von ermessenslenkenden Topoi und sind somit kein strikter Bewertungsmaßstab für die Erteilung eines Aufenthaltstitels zum Zweck der Erwerbstätigkeit. Die grundsätzlichen Voraussetzungen sind in § 21 Abs. 1 Satz 3 AufenthG geregelt. Bei einer Investition von einer Million Euro verbunden mit der Schaffung von mindestens zehn Arbeitsplätzen kann ohne weitere Prüfungen davon ausgegangen werden, dass ein übergeordnetes wirtschaftliches Interesse oder ein besonderes regionales Bedürfnis sowie die damit verbundene Erwartung positiver Auswirkungen auf die Wirtschaft vorliegen.

---

[26] Vgl. Stellungnahme BDA, Anlagenband I, S. 26.
[27] Vgl. Stellungnahme DIHK, Anlagenband I, S. 36 f.
[28] BT-Drs. 14/8414 vom 28. Februar 2002, S. 52.

Sind die Voraussetzungen der Regelannahme nicht erfüllt, kann somit unter Berücksichtigung der in § 21 Abs. 1 Satz 3 AufenthG genannten Kriterien dennoch ein übergeordnetes wirtschaftliches Interesse oder ein besonderes regionales Bedürfnis bestehen.

BDA hält es für sinnvoll, Selbständigen von Anfang an ein unbefristetes Aufenthaltsrecht zu gewähren. Bei einer Absicht, sich dauerhaft in Deutschland niederzulassen und dabei eine Million Euro zu investieren und zehn Arbeitsplätze zu schaffen, wäre es nicht attraktiv, lediglich ein befristetes Aufenthaltsrecht zu erhalten[29].

Soweit sich die Länder zu § 21 AufenthG geäußert haben, teilen sie mit, dass bei der Zulassung von Selbständigen die Regelgrenze nicht erreicht wurde[30] und eine Bewertung im Einzelfall nach § 21 Abs. 1 Satz 3 AufenthG erfolgte. So sind z. B. Zulassungen von chinesischen Staatsangehörigen im größeren Rahmen ohne Erfüllung der Regelvoraussetzungen in einem sächsischen Business Center erfolgt. Unter der Rechtslage des Ausländergesetzes war die zuständige Ausländerbehörde vom Sächsischen Innenministerium ermächtigt worden, bei Einreiseanträgen, die zur Firmengründung oder zur Arbeitsaufnahme als Geschäftsführer in dem Business Center gestellt werden, ohne nochmalige Prüfung des öffentlichen Interesses, diesen Einreiseanträgen zuzustimmen. Diese Verfahrensweise wurde zunächst fortgeführt und im Laufe des Jahres 2006 an die geltende Rechtslage angepasst.

§ 21 AufenthG ist auch dann anwendbar, wenn der Aufenthaltszweck, zu dem der Ausländer eingereist ist, erfüllt ist und der Ausländer erst im Anschluss daran eine selbständige Tätigkeit aufnehmen möchte. Der stellvertretende Leiter der Ausländerbehörde Hamburg berichtete im Praktiker-Erfahrungsaustausch von einer in Hamburg zu beobachtenden Häufung von Fällen, in denen besonders chinesische Staatsangehörige, die zu Sprachkursen oder zum Studium eingereist waren, versuchten, ohne auch

---

[29] Vgl. Stellungnahme BDA, Anlagenband I, S. 26; Wortprotokoll *Houben*, BDA, Anlagenband I, S. 325.
[30] Stellungnahmen der Länder, Anlagenband II.

nur ansatzweise Erfolge in ihrer Ausbildung zu haben, in eine selbständige Tätigkeit oder Tätigkeit als Geschäftsführer eher fragwürdiger Kleinunternehmen zu wechseln. Dies habe inzwischen nicht nur bei den Ausländerbehörden, sondern auch bei den Kammern zur Besorgnis geführt[31]. Das Bundesministerium des Innern, das bereits zuvor Kenntnis von dieser Problematik erhalten hatte, hatte die Länder gebeten, für eine gesetzeskonforme Anwendung des § 21 Abs. 1 AufenthG Sorge zu tragen.

Auch im Hinblick auf die Anregungen aus den Wirtschaftsverbänden wird bereits im Rahmen des Gesetzentwurfs zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union geprüft, ob die derzeitigen Regelbeispiele hinsichtlich der Höhe der Investitionssumme und der zu schaffenden Arbeitsplätze gesenkt werden sollte. Bei einer entsprechenden Gesetzesänderung könnte dann nochmals der Regelungsgehalt der Regelbeispiele verdeutlicht werden.

### 1.4 Erwerbstätigkeit bei Aufenthalten zu anderen Zwecken

Der Zugang zum Arbeitsmarkt von Ausländern, die sich zu anderen Zwecken als denen der Erwerbstätigkeit in Deutschland aufhalten, bestimmt sich im Wesentlichen nach § 39 AufenthG i. V. m. den Regelungen der Beschäftigungsverfahrensverordnung, soweit nicht bereits durch gesetzliche Regelung des Aufenthaltsgesetzes auf Grund des erteilten Aufenthaltstitels die Erwerbstätigkeit erlaubt ist.

Nach § 9 BeschVerfV erhalten Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis nach dreijähriger Beschäftigung oder vierjährigem Aufenthalt freien Arbeitsmarktzugang. Damit erhalten Ausländer – soweit sie nicht lediglich eine Aufenthaltsgestattung oder Duldung besitzen – im Gegensatz zur früheren Rechtslage des Dritten Buches Sozialgesetzbuch, die noch eine fünfjährige Beschäftigung oder einen sechsjährigen Aufenthalt vorsah, bereits zwei Jahre früher freien Arbeitsmarktzugang. Damit einhergehend verringert sich auch der Anteil der Ausländer, die auf Grund eines nach-

[31] Vgl. Stellungnahme *Bruhns*, Ausländerabteilung Stadt Hamburg, Anlagenband I, S. 18 sowie Wortprotokoll *Bruhns*, Ausländerabteilung Stadt Hamburg, Anlagenband I, S. 323.

rangigen Arbeitsmarktzugangs die Zustimmung zur Beschäftigung durch die Bundesagentur für Arbeit bei der Ausländerbehörde beantragen müssen.

Hinsichtlich der selbständigen Tätigkeit dieser Ausländer beinhaltet das Aufenthaltsgesetz keine ausdrückliche Regelung. Es ist beabsichtigt, eine Regelung in das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union aufzunehmen. Die Regelung sollte, wenn es nicht möglich ist, einen positiven Kriterienkatalog aufzustellen, zumindest dahingehend ausgestaltet werden, dass wirtschaftliche Interessen der selbständigen Erwerbstätigkeit des Ausländers nicht entgegenstehen. Wie bei der Regelung des § 21 Abs. 1 AufenthG sollten die Ausländerbehörden bei der Entscheidung fachkundige Stellen beteiligen. Damit würde eine offenere Regelung erreicht als unter der Rechtslage des Ausländergesetzes, denn die Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz sah vor, eine selbständige Tätigkeit nur Ausländern zu erlauben, die über ein unbefristetes Aufenthaltsrecht verfügen oder mit einem deutschen Staatsangehörigen verheiratet sind.

### 1.4.1 Aufenthalt zum Zweck des Familiennachzugs

§ 29 Abs. 5 AufenthG regelt den Arbeitsmarktzugang bei einem Aufenthalt zum Familiennachzug. Danach hat der nachgezogene Familienangehörige den gleichen Arbeitsmarktzugang wie der Ausländer, zu dem der Nachzug erfolgte. Insbesondere für die Hochqualifizierten, die mit der Niederlassungserlaubnis einen freien Arbeitsmarktzugang erhalten, ist diese Regelung von besonderer Bedeutung, da auch ihre Familienangehörigen sofort einen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang erhalten. Bei denjenigen Familienangehörigen, die weiterhin einer Arbeitsmarktprüfung unterliegen, wurde mit dem Zuwanderungsgesetz die einjährige Wartezeit vor einer erstmaligen Zulassung zur Beschäftigung gestrichen.

Seitens der BDA wird es darüber hinaus als notwendig angesehen, dass miteinreisende Ehepartner von befristet nach Deutschland entsandten Ar-

beitnehmern unbeschränkten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt erhalten[32], denn die Arbeitsmöglichkeiten für begleitende Ehepartner stellten in zunehmendem Maße einen entscheidungsrelevanten Faktor dar.

Der Vorschlag der BDA ist aus Sicht des Bundesministeriums des Innern nicht zu befürworten, da die Beschäftigungsverordnung sehr unterschiedliche Möglichkeiten der befristeten Beschäftigung vorsieht und es nicht in jedem Fall angezeigt zu sein scheint, dem Ehepartner freien Arbeitsmarktzugang zu gewähren, soweit der Ausländer, zu dem nachgezogen wird, nur einen eingeschränkten Arbeitsmarktzugang hat.

Die Evaluierung hat keine Notwendigkeit für eine Gesetzesänderung ergeben.

### 1.4.2 Erwerbstätigkeit als Asylbewerber

In Fortschreibung der früheren Rechtslage haben Asylbewerber mit einer Aufenthaltsgestattung nach einem Jahr gestattetem Aufenthalt nachrangigen Arbeitsmarktzugang. Diese Regelung, die sich in der Vergangenheit bereits bewährt hatte, hat durch das Zuwanderungsgesetz keine Änderungen erfahren, so dass hierzu auch keine neuen Erkenntnisse vorliegen. Lediglich im Verfahren der Zulassung zur Beschäftigung haben sich durch die Einführung des One-stop-Government Änderungen ergeben. Da hierbei die Auswirkungen mit denen von Duldungsinhabern vergleichbar sind, wird auf die Ausführungen unter Ziffer 1.4.3 verwiesen.

### 1.4.3 Erwerbstätigkeit als Geduldeter

Mit der Fortführung der Duldung im Zuwanderungsgesetz wurde es erforderlich, Regelungen zum Arbeitsmarktzugang zu treffen. Dazu wurden die bisherigen diesbezüglichen Regelungen der §§ 3 und 5 ArGV übernommen. Entsprechend regelt § 10 BeschVerfV, dass geduldeten Ausländern die Beschäftigung erlaubt werden kann, wenn die Bundesagentur für Ar-

[32] Vgl. Stellungnahme BDA, Anlagenband I, S. 27; Wortprotokoll *Houben*, BDA, Anlagenband I, S. 325.

beit zugestimmt und sich der Ausländer seit einem Jahr erlaubt oder geduldet in Deutschland aufgehalten hat. Im Rahmen der Evaluierung wurde diese Regelung nicht kritisiert, da sie sich auch schon unter der alten Rechtslage bewährt hatte. In die Kritik rückte jedoch die Regelung des § 11 BeschVerfV, nach der geduldeten Ausländern die Ausübung einer Beschäftigung dann nicht erlaubt werden darf, wenn sie sich in das Inland begeben haben, um Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu empfangen, oder bei denen aus von ihnen zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können. Diese Versagungsgründe entsprechen denen der früheren Regelung des § 5 Nr. 5 ArGV. Eine Verschlechterung der materiellen Rechtslage war nicht beabsichtigt. Erläuternd führt § 11 BeschVerfV aus, dass ein Ausländer die Gründe insbesondere dann zu vertreten hat, wenn er das Abschiebungshindernis durch Täuschung über seine Identität oder seine Staatsangehörigkeit oder durch falsche Angaben herbeiführt.

Zu Beginn der Jahres 2005 stellte sich heraus, dass die Ausländerbehörden, die auf Grund des One-stop-Government nunmehr in jedem Fall der Beantragung der Erlaubnis zur Beschäftigung von Geduldeten beteiligt waren, in einer nicht unerheblichen Anzahl von Fällen bereits durch eine aufenthaltsrechtliche Entscheidung die Beschäftigung ausschlossen, weil Versagungsgründe nach § 11 BeschVerfV vorlagen. Besonderer Kritik waren die Fälle ausgesetzt, in denen der Geduldete zuvor eine Arbeitserlaubnis besessen hatte[33].

Der DGB mutmaßt, dass die Ausländerbehörden die neue Rechtslage als Handhabe zur Durchsetzung der Ausreiseverpflichtung nutzen[34]. Da der DGB überzeugt ist, dass die Verweigerung der Beschäftigung ein gänzlich ungeeignetes Werkzeug zur Beschleunigung einer Aufenthaltsbeendigung darstellt und nach seiner Auffassung die Ausländerbehörden die Bestimmungen restriktiver auslegten, als der Gesetzgeber es erwarten konnte,

---

[33] Vgl. Stellungnahme DGB, Anlagenband I, S. 42 f.; Wortprotokoll *Roßocha*, DGB, Anlagenband I, S. 329.
[34] Vgl. Stellungnahme DGB, Anlagenband I, S. 43; Wortprotokoll *Roßocha*, DGB, Anlagenband I, S. 329.

fordert er, den Ermessenspielraum durch eine endliche Liste selbstverschuldeter Abschiebungshindernisse einzugrenzen und in die Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz Klarstellungen zum Regelungsgehalt von § 11 BeschVerfV aufzunehmen.

Der DGB übersieht in seiner umfassenden Kritik jedoch, dass ein Versagungsgrund auch erst während der Aufenthalts und auch dann eintreten kann, wenn bereits eine Beschäftigung aufgenommen wurde. In diesen Fällen kann eine weitere Beschäftigung nicht zugelassen werden. Jede andere Regelung würde eine Ungleichbehandlung mit den Fällen darstellen, in denen von Anfang an ein Versagungsgrund für die Beschäftigung vorgelegen hat.

Diese Auffassung wird durch die Rechtsprechung bestätigt. In einem entsprechend gelagerten Fall, in dem einem Geduldeten die Erlaubnis zur Beschäftigung versagt wurde, weil er nicht hinreichend bei der Passbeschaffung mitgewirkt hatte, obwohl ihm vor Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes und danach zunächst die Beschäftigung erlaubt war, hat das OVG des Landes Nordrhein-Westfalen[35] festgestellt, dass bei einem Antragsteller aus von ihm zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können, wenn er seinen Mitwirkungspflichten bei der Beschaffung von Reisepapieren nur unzureichend nachkommt, und dass die mangelnde Mitwirkung bei der Passbeschaffung auch unter Berücksichtigung der Regelung des § 11 Satz 2 BeschVerfV einen Versagungsgrund im Sinne des § 11 Satz 1 BeschVerfV darstellen kann. Weiter führt das OVG des Landes Nordrhein-Westfalen aus, in § 11 Satz 2 BeschVerfV werde beispielhaft hervorgehoben, in welchen – schwerwiegenden – Fallgestaltungen ein Vertretenmüssen „insbesondere" gegeben ist. Das schließe nicht aus, dass auch in anderen Fällen, in denen die in Rede stehenden Verhaltensweisen möglicherweise von geringerem Unwertgehalt sind, ein Vertretenmüssen angekommen werden kann. Das OVG des Landes Nordrhein-Westfalen hatte bereits zuvor in

---

[35] OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 18. Januar 2006 – 18 B 1772/05 –, zit. nach juris, Nr. 42, 43 und 55 der Gründe.

einem anderen Beschluss[36] festgestellt, dass einem Geduldeten gemäß § 11 BeschVerfV die Ausübung einer Beschäftigung untersagt werden kann, wenn bei diesem wegen der Angabe einer falschen Anschrift aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können.

Ferner hatte der VGH Baden-Württemberg[37] festgestellt, dass auch in den Fällen der fehlenden Mitwirkung bei der Passbeschaffung dies nicht ursächlich für die Unmöglichkeit der Aufenthaltsbeendigung ist, wohl aber potentiell ursächlich für die Verletzung der gesetzlichen Pflicht zur Passbeschaffung nach § 48 Abs. 1 und 3 AufenthG. Eine solche Unterlassung könne mit hoher Wahrscheinlichkeit im Rahmen von § 10 Satz 1 BeschVerfV berücksichtigt werden. Der VGH Baden-Württemberg führt in diesem Beschluss weiter aus, dass diese Erwägungen auch unter Geltung des § 10 Satz 1 BeschVerfV in zulässiger Weise das behördliche Entscheidungsermessen bestimmen können. Der Verordnungsgeber habe für die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis an geduldete Ausländer nicht die Kombination einer Anspruchsnorm mit Versagungsgründen gewählt („Geduldeten Ausländern ist mit Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit eine Beschäftigung zu erlauben, ... *[Voraussetzungen]*, es sei denn, dass aufenthaltsbeendende Maßnahmen aus von ihnen zu vertretenden Gründen nicht vollzogen werden können […]"), sondern die Kombination einer Ermessensnorm mit Versagungsgründen. Dies spräche dafür, dass die Kriterien für die Ausübung des in § 56 Abs. 3 Satz 3 AuslG eröffneten Ermessens auch für die nach § 10 Satz 1 BeschVerfV gebotene Ermessensentscheidung herangezogen werden können. Der VGH Baden-Württemberg verweist insofern auf seine Rechtsprechung zum Ausländergesetz, wonach ein Erwerbstätigkeitsverbot als Auflage zur Duldung nach § 56 Abs. 3 Satz 3 AuslG zulässig war, um damit einem abgelehnten Asylbewerber den Anreiz zu nehmen, seine ihm nach § 15 Abs. 1 Satz 1 u. Abs. 2 Nr. 6 AsylVfG auferlegte Pflicht, an der Passbeschaffung mitzuwirken und damit seine Passpflicht nach § 4 AuslG zu erfüllen, zu missachten oder zu verschleppen.

---

[36] Vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 22. April 2005 – 18 B 574/05 –, soweit ersichtlich noch nicht veröffentlicht.

Des Weiteren fordert der DGB Geduldeten, die als Jugendliche eingereist sind und die Voraussetzungen von § 8 Nr. 1 BeschVerfV erfüllen, ein eigenständiges Bleiberecht einzuräumen und ihnen wie Ausländern, die sich mit einer Aufenthaltserlaubnis in Deutschland aufhalten, ohne Vorrangprüfung die Erlaubnis zu einer betrieblichen Berufsausbildung zu erteilen[38]. Er begründet diese Forderung damit, dass dadurch verhindert werden müsse, dass Arbeitgeber durch die lange Verfahrensdauer von dem Beschäftigungsangebot zurücktreten. Auch sei dann gesichert, dass die Jugendlichen während der Ausbildung nicht abgeschoben werden. Zu der Frage einer Bleiberegelung wird unter Ziffer 2.4 ausführlich Stellung genommen. Es ist darüber hinaus aus Sicht des Bundesministeriums des Innern auch nicht erforderlich, diesen Personen ein Aufenthaltsrecht nur aus dem Grund einzuräumen, ihnen die Durchführung einer Berufsausbildung zu ermöglichen. Aus den Ländern ist bekannt, dass bei der Frage der Abschiebung durchaus berücksichtigt wird, ob sich der Ausländer in einer Ausbildung befindet. Meist wird durch Verlängerung der Duldung der Abschluss der Ausbildung ermöglicht.

Insbesondere von den Ländern[39] wurde darauf hingewiesen, dass sich das One-stop-Government bei Geduldeten und Ausländern mit Aufenthaltsgestattung teilweise negativ auswirke. Durch die Arbeitsmarktlage würden diese Personengruppen nur Beschäftigungen im nicht- oder geringqualifizierten Bereich finden können. Dieser Bereich sei jedoch dadurch geprägt, dass relativ häufig ein Wechsel des Arbeitgebers, des Arbeitsplatzes, der Arbeitszeiten u. ä. erfolgt. Jede dieser Änderungen im Beschäftigungsverhältnis führt zu Vorsprachen bei der Ausländerbehörde, die daraufhin ein Zustimmungsverfahren einzuleiten hat. Auch dadurch, dass noch kein elektronischer Datenaustausch mit den Agenturen für Ar-

---

[37] Vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 12. Oktober 2005 – 11 S 1011/05 –, zit. nach juris.
[38] Vgl. Stellungnahme DGB, Anlagenband I, S. 45 f.; Wortprotokoll *Roßocha*, DGB, Anlagenband I, S. 329.
[39] Stellungnahmen der Länder, Anlagenband II.

beit möglich ist, ergeben sich längere Bearbeitungszeiten, die oftmals dazu geführt hätten, dass die Arbeitgeber von ihren Beschäftigungsangeboten zurücktraten. Aus der Praxis würde es daher begrüßt, wenn bei diesen Personengruppen die Arbeitsagenturen wieder direkter Ansprechpartner für diese Ausländer würden und auf einem Beiblatt zum Aufenthaltstitel die Erlaubnis zur Beschäftigung erteilen würden.

Die Aufgabe des One-stop-Government zugunsten einer Wiedereinführung des alten Systems mit der Änderung, dass die Arbeitserlaubnis durch ein Beiblatt zum Aufenthaltstitel ersetzt wird, sollte derzeit nicht erwogen werden. Zunächst bleibt abzuwarten, welche Verbesserungen die Einführung des Online-Verfahrens der Zusammenarbeit zwischen den Ausländerbehörden und den Arbeitsagenturen bringen wird, denn es ist nicht nur zu erwarten, dass eine unmittelbare Verfahrensbeschleunigung erreicht wird. Auch Nachfragen der Arbeitsagenturen, die darauf basieren, dass Angaben unvollständig sind, werden sich durch das neuen Verfahren insofern vermeiden lassen, als der Einsatz eines Online-Formulares geplant ist, das durch Pflichtfelder die Vollständigkeit der Angaben gewährleistet. Darüber hinaus wird das System des One-stop-Government insgesamt im Zusammenhang mit der neuen Diskussion um eine „Aufenthaltskarte“, d. h. die Erteilung der Aufenthaltstitel als eigenständiges Dokument gemäß der VO (EG) Nr. 1030/2002[40] einer Überprüfung unterzogen werden müssen.

Eine Klarstellung zum Regelungsgehalt von § 11 BeschVerfV ist erforderlich.

## 1.5 Ausbildung

Ausbildungsaufenthalte wurden unter der Rechtslage des Ausländergesetzes unterschiedlich und nicht direkt im Gesetz geregelt. Während berufsbildende Aufenthalte im Wesentlichen über § 10 AuslG i. V. m. den

[40] Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 des Rates vom 13. Juni 2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige, ABl. EU Nr. L 157, S. 1; zurzeit liegt ein Änderungsvorschlag der EU-Kommission vom 13. März 2006 zu dieser VO vor, (KOM (2006) 110 endgültig).

Bestimmungen der Arbeitsgenehmigungsverordnung (arbeitserlaubnisfrei) und Anwerbestoppausnahmeverordnung (arbeitserlaubnispflichtig) geregelt waren, wurden Ausbildungen an Schulen und Hochschulen über die für befristete Aufenthalte zu erteilende Aufenthaltsbewilligung in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz behandelt. Diese aufgesplitterte Rechtslage wurde durch die §§ 16 und 17 AufenthG nunmehr vereinfacht.

Die Evaluierung hat keine Notwendigkeit für eine Gesetzesänderung ergeben.

### 1.5.1 Studium

Unter der Rechtslage des Ausländergesetzes war der Aufenthalt zum Zweck des Studiums lediglich in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift geregelt. Das Aufenthaltsgesetz sieht mit § 16 erstmals gesetzliche Regelungen für den Aufenthalt von Studenten vor, wobei auf Bewährtes aus der Vergangenheit zurückgegriffen wurde. Aus der Länderumfrage[41] geht hervor, dass im Jahr 2005 gegenüber dem Jahr 2004 keine bedeutsamen Veränderungen hinsichtlich der Zahlen der Studienanfänger festgestellt werden konnten. In den Ausländerbehörden werden jedoch keine gesonderten Statistiken geführt, die eine bundesweite Beurteilung erlauben. Wie eingangs ausgeführt, kann das AZR derzeit auch kein belastbares Datenmaterial für das Jahr 2005 liefern. Das Statistische Bundesamt wird erst im Juli 2006 aussagekräftige Statistiken bereitstellen können. Derzeit liegt nur ein Vorbericht des Statistischen Bundesamtes zu Studierenden im Wintersemester 2005/2006 vor.

In den letzten Jahren war eine kontinuierliche Steigerung der Zahl der Bildungsausländer im Studium zu verzeichnen. Bildungsausländer sind die Ausländer, die ihre zum Studium qualifizierte Ausbildung im Ausland erworben haben und in der Regel zum Zweck des Studiums einreisen.

---

[41] Stellungnahmen der Länder, Anlagenband II.

| Studierende Bildungsausländer in den Jahren 2000 – 2004 | |
|---|---|
| Jahr* | Bildungsausländer |
| 2000 | 112.883 |
| 2001 | 125.714 |
| 2002 | 142.786 |
| 2003 | 163.213 |
| 2004 | 180.306 |

*2000 = Wintersemester 1999/2000, gilt analog für alle Jahre

Quelle: Studentenstatistik Statistisches Bundesamt; HIS-Berechnungen – Sonderauswertung aus der HIS-ICE Datenbank

Zwar wurde durch § 16 Abs. 4 AufenthG mit der Möglichkeit des Verbleibs in Deutschland nach Abschluss des Studiums ein weiterer Anreiz geschaffen, hier ein Studium aufzunehmen. Inwieweit sich jedoch bereits die Ankündigungen der Länder, Studiengebühren einzuführen, negativ auf die Entscheidung zum Studium in Deutschland ausgewirkt haben, lässt sich nicht bemessen. Einen leichten Rückgang der Gesamtstudierendenzahl von 3 % im Wintersemester 2004/2005 begründet das Statische Bundesamt mit der Einführung von Studiengebühren in Hessen und Nordrhein-Westfalen[42]. Für das Studienjahr 2005/2006 verzeichnet das Statistische Bundesamt[43] auch bei ausländischen Studienanfängern einen entsprechenden Rückgang. Demgegenüber stieg jedoch die Gesamtzahl der studierenden Bildungsausländer vom Wintersemester 2003/2004 zum Wintersemester 2004/2005 um 6.350 Personen[44].

[42] Vgl. Statistisches Bundesamt, Hochschulstandort Deutschland 2005, S. 18.
[43] Vgl. Statistisches Bundesamt, Studierende an Hochschulen Wintersemester 2005/2006 – Vorbericht –, S. 29.
[44] Vgl. Statisches Bundesamt, Hochschulstandort Deutschland 2005, S. 35.

Die derzeitigen Regelungen zum Studienaufenthalt werden zur Umsetzung der Studentenrichtlinie[45] weitere Ergänzungen erhalten, die im Wesentlichen Regelungen zur Mobilität von Studierenden innerhalb der Europäischen Union umfassen.

### 1.5.2 Schulausbildung

§ 16 Abs. 5 AufenthG sieht wie die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz vor, in Ausnahmefällen Aufenthaltserlaubnisse zum Schulbesuch zu erteilen. Unverändert blieben insbesondere die Regelungen zu dem meist auf ein Schuljahr befristeten Schüleraustausch. In der Praxis hat sich lediglich herausgestellt, dass in der Verwaltungsvorschrift dazu klarstellende Hinweise nötig wären.

Der Deutsche Bundestag hat mit der Annahme des Antrags der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der FDP[46] „Impulse für eine internationale Ausrichtung des Schulwesens – den Bildungsstandort Deutschland auch im Schulwesen stärken“ die Bundesregierung aufgefordert, bei der Formulierung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz Regelungen vorzusehen, die im Interesse einer zunehmenden internationalen Öffnung des Schulsystems liegen. Ziel soll es demnach sein, bei Vorliegen der allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen Ausnahmen zum Zwecke des Schulbesuchs zu ermöglichen, wenn bestimmte Schulen besucht werden und die Ausbildungskosten selbst übernommen werden. Ausnahmen sollen jedoch nicht in Betracht kommen, wenn es sich um Schüler aus Staaten handelt, mit denen bei der Rückführung eigener Staatsangehöriger Schwierigkeiten bestehen.

Die VAH wurden bereits unter Berücksichtigung dieses Antrags formuliert. Das Bundesministerium des Innern hat in Abstimmung mit dem Auswärtigen Amt und den Innenministerien der Länder im Jahr 2006 auf Grund von

---

[45] 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, ABl. EU Nr. L 375, S. 12.
[46] BT-Drs. 15/4723.

Anregungen aus dem Kreis der Schulträger (z. B. Kolleg St. Blasien, Schloss Salem oder Schloss Torgelow) selbst für Schüler aus Staaten, mit denen Rückführungsschwierigkeiten bestehen und bei denen deshalb grundsätzlich ein Schulbesuch nicht in Betracht kommen soll, im Rahmen einer Proberegelung Ausnahmen zugelassen.

Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedeutung des Schulstandortes Deutschland hält das Bundesministerium des Innern eine Ausweitung dieser Proberegelung für wünschenswert, sofern sie sich in der weiteren Anwendung bewährt.

### 1.5.3 Berufsausbildung

Mit § 17 AufenthG wurde eine eigenständige Norm zur Aufnahme betrieblicher Berufsausbildungen geschaffen. Die vorherige Verordnungsregelung in der Anwerbestoppausnahmeverordnung eröffnete nur in einem sehr eingeschränkten Rahmen die Möglichkeit einer beruflichen Ausbildung. Eine Erstausbildung kam nur in besonders begründeten Einzelfällen in Betracht. Demgegenüber sieht § 17 AufenthG lediglich vor, dass die Bundesagentur für Arbeit nach § 39 AufenthG zustimmen muss. Womit die Ausbildungsmarktlage allein ausschlaggebend dafür ist, ob ein Aufenthalt zum Zweck der beruflichen Erstausbildung erfolgen kann. Nach Abschluss der Ausbildung kann eine Aufenthaltserlaubnis zur Beschäftigung nach § 18 AufenthG mit Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erteilt werden.

Den größten Anteil an erteilten Aufenthaltserlaubnissen nach § 17 AufenthG nehmen die zustimmungsfreien Beschäftigungssachverhalte von § 2 Nr. 2 bis 4 BeschV ein, zu denen auf Grund der Zustimmungsfreiheit kein Datenmaterial der Bundesagentur für Arbeit vorliegt. Im Wesentlichen sind dies die auch als Praktikum bezeichneten Aufenthalte im Rahmen internationaler Austauschprogramme von Verbänden, öffentlich-rechtlichen Einrichtungen und studentischen Organisationen sowie der von der Europäischen Union geförderten Programme wie z. B. SOKRATES, PHARE, TACIS, LEONARDO und andere.

Zur betrieblichen Aus- und Fortbildung wurden im Jahr 2004 rund 330 Arbeitserlaubnisse erteilt. Auf Grund der unveränderten Lehrstellensituation wird auch für das Jahr 2005 nicht mit einer deutlichen Steigerung zu rechnen sein.

Die BDA hält es für erforderlich, diese Regelungen einer Prüfung zu unterziehen, denn sie seien nicht zielführend[47]. So sei die Prüfung nach § 39 Abs. 2 Nr. 1a AufenthG nicht erforderlich, da diese ausländischen Arbeitnehmer kein zusätzliches Arbeitskräfteangebot darstellen und deshalb negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt nicht zu erwarten wären. Auch sei die Beschäftigung von vornherein befristet und der Aufenthalt der ausländischen Arbeitnehmer auf die Rückkehr in ihr Heimatland angelegt.

Im Zustimmungsverfahren zur betrieblichen Berufsausbildung wird die Prüfung nach § 39 Abs. 2 Nr. 1a AufenthG nur eine untergeordnete Rolle spielen, denn auf Grund der Lage am Ausbildungsstellenmarkt wird der Vorrangprüfung nach § 39 Abs. 2 Nr. 1b AufenthG mehr Gewicht zukommen. Ungeachtet dessen ist darauf hinzuweisen, dass nach Abschluss einer Berufsausbildung nach § 17 AufenthG die Möglichkeit eines späteren Aufenthalts nach § 18 AufenthG eröffnet ist.

### 1.6 Einreise im Auswahlverfahren

Der Entwurf des Zuwanderungsgesetzes sah ein Punktesystem vor, das eine Zuwanderung beruflich qualifizierter Ausländer im Auswahlverfahren ermöglichte (§ 20 AufenthG des Entwurfes zum Zuwanderungsgesetz[48]). Die detaillierten Regelungen zur Ausgestaltung des Auswahlverfahrens sollten in einer Verordnung festgelegt werden. Die negative Entwicklung des Arbeitsmarktes in den letzten Jahren war letztlich jedoch ausschlaggebend dafür, dass diese Möglichkeit, die keinen Nachweis eines Arbeitsplatzes vorsah, schließlich im Vermittlungsverfahren aus dem Gesetzesentwurf gestrichen wurde.

Obwohl das Aufenthaltsgesetz deshalb keine Regelung für eine Zuwanderung in einem Auswahlverfahren enthält, wurde im Praktiker-Erfahrungsaustausch von verschiedenen Seiten eine derartige Regelung als wünschenswert angesehen.

---

[47] Vgl. Stellungnahme BDA, Anlagenband I, S. 26; Wortprotokoll *Dercks*, DIHK, Anlagenband I, S. 325.
[48] BT-Drs. 15/420, S. 11.

So spricht sich die BDA nachdrücklich dafür aus, neben den bestehenden Regelungen im Rahmen der §§ 18 und 19 AufenthG einen Arbeitsmarktzugang über ein Punktesystem zu schaffen, wie es im Gesetzentwurf des Zuwanderungsgesetzes vorgesehen war[49]. Mit den derzeitigen Regelungen sei ein erster Schritt in die richtige Richtung getan; eine Zuwanderung im Auswahlverfahren gehöre jedoch als zweiter Schritt zwangsläufig zu einer modernen Zuwanderungspolitik.

Auch der DIHK bedauert, dass das Punkteverfahren letztlich nicht Gesetz geworden ist[50] und hält dies für einen Punkt, der weiterhin auf die Agenda gehöre.

Der DGB weist darauf hin, dass man in der Frage des Punktesystems die Chance gehabt habe, mit kleinen Zahlen und bestimmten Staatsangehörigen anzufangen[51]. Die Streichung der Regelung sei nicht die Folge einer sachlichen Auseinandersetzung gewesen. Es sei vielmehr eine Auseinandersetzung dahingehend gewesen, ob Zuwanderung nur im Rahmen geregelter Ausnahmen erfolgen oder ob das Gesetz steuernd Zuwanderung gestalten soll, was zur Streichung dieser Regelung führte. Insofern hält der DGB diese Debatte auch nicht für abgeschlossen.

Die Frage eines Abgeordneten[52] beim Praktiker-Erfahrungsaustausch, in welchen Bereichen des Arbeitsmarktes über ein Punktesystem ein deutlicher Zuwachs zu erwarten wäre, der über die jetzigen Tatbestände hinausgehen würde, konnte durch die ein Punkteverfahren fordernden Verbände nicht konkret beantwortet werden.

Auf Grund der gegenüber dem Zeitpunkt der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes unveränderten Lage auf dem Arbeitsmarkt wird vom Bundesministerium des Innern derzeit kein Bedarf für die Einführung eines Auswahlverfahrens gesehen.

---

[49] Vgl. Stellungnahme BDA, Anlagenband I, S. 27; Wortprotokoll *Houben*, BDA, Anlagenband I, S. 326.
[50] Vgl. Stellungnahme DIHK, S. 30; Wortprotokoll *Dercks*, DIHK, Anlagenband I, S. 326.
[51] Vgl. Wortprotokoll *Roßocha*, DGB, Anlagenband I, S. 336.
[52] Vgl. Wortprotokoll *Bürsch*, MdB, Anlagenband I, S. 331.

Unter Beachtung der demographischen Entwicklung Deutschlands wird in Zukunft auch weiterhin zu prüfen sein, ob es erforderlich ist, einen Rückgang der Erwerbspersonen durch die Möglichkeit der Einreise in einem Auswahlverfahren auszugleichen, oder ob im Rahmen der bestehenden Regelungen ausreichende Möglichkeiten der Zuwanderung bestehen. Es wird auch zu prüfen sein, ob Änderungen der Beschäftigungsverordnung, die derzeit die Ausnahmen regelt, in denen Migration zu Beschäftigungszwecken erfolgen kann, eventuell ausreichen, um entstehende Defizite künftig auszugleichen.

# 2 Asylverfahren, Humanitäre Aufenthalte, Bleiberechtsregelungen, Illegale

## 2.1 Asylrecht/Flüchtlingsschutz

### 2.1.1 Nichtstaatliche Verfolgung

Durch die ausdrückliche Nennung auch nichtstaatlicher Akteure und die ausdrückliche Bezugnahme auf die sogenannte Genfer Konvention[53] in § 60 Abs. 1 AufenthG wurde der Flüchtlingsschutz auf Fälle nichtstaatlicher Verfolgung bei fehlendem Schutz im Herkunftsstaat ausgeweitet. Damit hat Deutschland sich der überwiegenden Staatenpraxis bei der Anwendung der Genfer Konvention angeschlossen und beachtet bereits die Richtlinie 2004/83/EG[54] .

Die im Verlaufe des Gesetzgebungsverfahrens verschiedentlich geäußerte Befürchtung, diese Verbesserung des Flüchtlingsschutzes werde zu einem sprunghaften Anstieg der Asylbewerberzahlen führen, hat sich nicht bewahrheitet. Auch die Quote der Flüchtlingsanerkennungen hat sich dadurch nicht deutlich erhöht.

---

[53] Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, BGBL. II 1953, S. 559.
[54] 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 (so genannte Qualifikationsrichtlinie), ABl. EU Nr. L 304, S. 12.

Von den 439 positiven Feststellungen nach § 60 Abs. 1 AufenthG im Jahr 2005 (ohne Familienabschiebungsschutz) wurde in 65 Fällen die Gefahr nichtstaatlicher Verfolgung festgestellt (das entspricht 14,8 %).

Kritisiert wird (u. a. vom UNHCR[55]), dass sowohl beim BAMF als auch bei Gerichten zum Teil noch in Anlehnung an die frühere Figur der dem Staat zurechenbaren bzw. quasistaatlichen Verfolgung der Verfolgerbegriff unzulässig eingeengt werde. Es werde noch nicht durchgängig anerkannt, dass Schutz auch vor nichtstaatlichen Verfolgern zu gewähren ist, die keinerlei Hoheitsmacht oder sonst staatsähnliche Struktur oder Machtstellung besitzen.

Soweit diese Kritik im Bezug auf Entscheidungen des BAMF geäußert wurde, achtet das BAMF im Rahmen der Verfahrenssteuerung bereits auf eine einheitliche und korrekte Anwendung der Vorschrift. Es handelt sich daher allenfalls um Einzelfälle. Gesetzgeberische Maßnahmen sind nicht angezeigt, da der Wortlaut der Vorschrift ausreichend klar ist.

Die Evaluierung hat keine Notwendigkeit für eine Gesetzesänderung ergeben.

### 2.1.2 Geschlechtsspezifische Verfolgung

Mit der Neuregelung des § 60 Abs. 1 AufenthG wurde klargestellt, dass eine Verfolgung wegen der Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe auch vorliegen kann, wenn die Bedrohung allein an das Geschlecht anknüpft, § 60 Abs. 1 Satz 3 AufenthG. Dies steht im Einklang mit der überwiegenden Staatenpraxis und der Qualifikationsrichtlinie.

Erwartungsgemäß ist in der Praxis geschlechtsspezifische Verfolgung häufig im Zusammenhang mit nichtstaatlicher Verfolgung festzustellen. Von 59 Fällen festgestellter Gefahr geschlechtsspezifischer Verfolgung ging in 33 Fällen (55,9 %) die Bedrohung von nichtstaatlichen Akteuren aus.

---

[55] Stellungnahme UNHCR, Anlagenband II, S. 538 f.

Die im Verlaufe des Gesetzgebungsverfahrens verschiedentlich geäußerte Befürchtung, diese Verbesserung des Flüchtlingsschutzes werde – ebenso wie die Ausdehnung des Flüchtlingsschutzes auf Opfer nichtstaatlicher Verfolgung – zu einem sprunghaften Anstieg der Asylbewerberzahlen führen, hat sich nicht bewahrheitet. Auch die Quote der Flüchtlingsanerkennungen hat sich dadurch nicht deutlich erhöht.

Von den 439 positiven Feststellungen nach § 60 Abs. 1 AufenthG im Jahr 2005 (ohne Familienabschiebungsschutz) wurde in 59 Fällen die Gefahr geschlechtsspezifischer Verfolgung festgestellt (13,4 %).

Als problematisch erweist sich in der Praxis zuweilen die Abgrenzung zwischen asylrechtlich relevanter Verfolgung und Auswirkungen rein privater (familiärer) Konflikte, vor denen das Flüchtlingsrecht keinen Schutz bietet. Anknüpfungspunkt für die Feststellung einer asylrelevanten geschlechtsspezifischen Verfolgung bleibt zudem die Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe. Auch hier ist die Entwicklung einer abschließenden und umfassenden Systematik in der Praxis noch nicht abgeschlossen.

Gerade die im Bereich der Feststellung geschlechtsspezifischer Verfolgungstatbestände noch vorhandenen Unsicherheiten betreffen jedoch nicht nur die Rechtsanwendung in Deutschland. Es ist vielmehr zu beobachten, dass die überwiegende Zahl der Staaten, mit denen ein Erfahrungsaustausch zur Anwendung der Genfer Konvention erfolgt, sich vor ähnliche Herausforderungen gestellt sieht.

Die Evaluierung hat keine Notwendigkeit für eine Gesetzesänderung ergeben.

### 2.1.3 Familienabschiebungsschutz

Die schon bislang für das Asylrecht nach Art. 16a GG geltende Einbeziehung der Kernfamilie (Ehegatten und minderjährige ledige Kinder) wurde mit der Neuregelung für Flüchtlinge nach der Genfer Konvention (Familienabschiebungsschutz) übernommen. Naturgemäß hat diese Angleichung vor allem wegen der nachträglichen Anerkennung bei Familienangehörigen von vor dem 1. Januar 2005 anerkannten Flüchtlingen vorübergehend zu einem spürbaren Anstieg der Anerkennungszahlen geführt. Im Jahr 2005 handelte es sich bei 76 % der Flüchtlingsanerkennungen um Fälle von Familienabschiebungsschutz.

Die sowohl für den Anspruch auf Familienasyl als auch für den Anspruch auf Familienabschiebungsschutz geltende einjährige Ausschlussfrist für die Antragstellung (§ 26 Abs. 2 Satz 4 AsylVfG) hat sich nach den Erfahrungen der Ausländerbehörden aus praktischen Gründen nicht bewährt. Die Frist wird häufig aus Unkenntnis von den Eltern versäumt. Den Kindern wird damit mangels eigener Asylgründe der ihnen eigentlich zustehende Status verwehrt. Dem Umstand, dass für wegen Fristablaufs vom Familienasyl/Familienabschiebungsschutz ausgeschlossene Kinder eigene Asylverfahren angestrengt werden, steht kein angemessener Vorteil der Regelung gegenüber. Zudem gilt die Ausschlussfrist nicht bei nachgereisten minderjährigen Kindern, so dass es auch insoweit zu einer Benachteiligung der in Deutschland geborenen Kinder kommt.

Es ist deshalb vorgesehen, die Regelung über die Ausschlussfrist zu streichen. Der entsprechende Vorschlag ist bereits im Referentenentwurf zum Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union enthalten.

## 2.2 Asylverfahren

### 2.2.1 Wegfall des Amtes des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten – Verfahrensbeschleunigung

Bereits zum 1. Juli 2004 wurden das Amt des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten und die Weisungsunabhängigkeit der Entscheider im Asylverfahren aufgehoben. Der Bundesbeauftragte konnte gegen Entscheidungen des BAMF klagen und sich sowohl im Asylverfahren als auch im Gerichtsverfahren beteiligen. Mit der Abschaffung der Weisungsunabhängigkeit wurden bessere Voraussetzungen für die Gewährleistung einer einheitlichen Entscheidungspraxis des BAMF geschaffen.

Die Verfahrensdauer im Asylverfahren beim BAMF ist nach zahlreichen Rechtsänderungen zur Verfahrensbeschleunigung in der Vergangenheit und ständiger Optimierung der Verfahrensabläufe kaum mehr Gegenstand der Kritik. So konnten im Jahr 2005 über 80 % der Asylanträge innerhalb von sechs Monaten bearbeitet werden, über 30 % waren bereits nach drei Monaten und über 27 % innerhalb eines Monats bearbeitet. Zusätzlicher gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht nicht. Problematisch erscheint dagegen der Umstand, dass große Unterschiede bei der Verfahrensdauer bei den Verwaltungsgerichten sowohl zwischen einzelnen Län-

dern, zum Teil aber auch innerhalb einzelner Länder bestehen und bei einzelnen Gerichten die erstinstanzlichen Verfahren mehrere Jahre dauern. So lag z. B. im Jahr 2005 die durchschnittliche (!) Verfahrensdauer bei Klagen vor den Verwaltungsgerichten (1. Instanz) zwischen 6 Monaten (Rheinland-Pfalz) und 34 Monaten (Berlin). Das zeigt, dass auf der Grundlage des geltenden Rechts asylrechtliche Verfahren vor den Verwaltungsgerichten durchaus zügig durchgeführt werden können.

Die Zahl der Asylbewerber (Erstanträge) sank im Jahr 2005 im Vergleich zum Vorjahr von 35.607 auf 28.914 (Rückgang um 18,8 %).

Auch im Zeitraum von Januar bis Mai 2006 sank die Zahl der Asylbewerber erneut im Vergleich zum Vorjahr (- 22,8 %).

Die Evaluierung hat keine Notwendigkeit für eine Gesetzesänderung ergeben.

### 2.2.2 Familieneinheit – Antragsfiktion

Zur Gewährleistung einer zügigen und einheitlichen Bearbeitung von Asylanträgen im Familienverbund wurde mit § 14a AsylVfG eine Antragsfiktion für unter 16jährige ledige Kinder bei Asylantragstellung der Eltern eingeführt. Nach Antragstellung der Eltern eingereiste oder in Deutschland geborene Kinder sind zu melden (Anzeigepflicht), so dass sich der Asylantrag auch auf sie erstreckt. Die Regelung wird vor allem von den Ausländerbehörden der Länder durchweg positiv bewertet. In der Vergangenheit konnten Eltern nach Ablehnung ihrer eigenen Asylanträge durch sukzessive Antragstellung für ihre Kinder auch in aussichtslosen Fällen eine Abschiebung über einen längeren Zeitraum verhindern.

Von den Gerichten noch unterschiedlich beurteilt wird die Frage, ob die Neuregelung auch auf Kinder anwendbar ist, die vor Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 2005 eingereist waren oder in Deutschland geboren wurden.

Das BAMF und die überwiegende Rechtsprechung vertreten die Auffassung, dass sich die Regelung auch auf diesen Personenkreis erstreckt und es sich nicht um eine unzulässige Rückwirkung handelt, da die Antragsfiktion erst mit Eingang der Anzeige nach Inkrafttreten der Regelung wirksam wird. Zudem kann auf die Durchführung des Asylverfahrens jederzeit verzichtet werden. Die Rechtsfrage ist im Rahmen von Revisions-

verfahren dem Bundesverwaltungsgericht zur Entscheidung vorgelegt worden.

Es ist beabsichtigt, eine klarstellende Regelung ins Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union aufzunehmen.

### 2.2.3 Sanktionierung grober Verstöße gegen Mitwirkungspflichten nach Stellung eines Asylgesuchs

Nach den Neuregelungen (§ 20 Abs. 2, § 22 Abs. 2 und § 23 Abs. 2 AsylVfG) sind Ausländer, die ein Asylgesuch an der Grenze oder im Inland bei einer Ausländerbehörde oder bei der Polizei vorbringen, verpflichtet, den Anweisungen zur Weiterleitung an eine Aufnahmeeinrichtung bzw. zum Erscheinen beim BAMF zu folgen. Bei vorsätzlichen oder grob fahrlässigen Verstößen gegen diese Anweisungen wird der spätere Asylantrag entsprechend § 71 AsylVfG wie ein Folgeantrag behandelt. In der Vergangenheit haben Ausländer, die – ohne ein Aufenthaltsrecht nachweisen zu können – im Inland angetroffen wurden, ein Asylgesuch vorgebracht, sind dann aber untergetaucht. Dem sollte mit den erweiterten Mitwirkungspflichten und der Einführung einer Sanktionsmöglichkeit entgegengewirkt werden.

Von den 28.914 Asylanträgen im Jahr 2005 mussten nur 99 auf Grund von Verstößen gegen diese Mitwirkungspflichten wie Folgeanträge behandelt werden. Damit zeigt sich, dass sich diese vor allem generalpräventive Zwecke verfolgenden Regelungen bewährt haben.

Die Evaluierung hat keine Notwendigkeit für eine Gesetzesänderung ergeben.

### 2.2.4 Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei missbräuchlich selbst geschaffenen Nachfluchtgründen im Folgeverfahren

Nach § 28 Abs. 2 AsylVfG sollen im Folgeverfahren, also nach einer bereits erfolgten Ablehnung oder Rücknahme eines Asylantrags, vom Antragsteller selbst geschaffene Gründe für eine Verfolgungsgefahr regelmäßig nicht mehr zu einer Flüchtlingsanerkennung führen. Mit der Regelung soll einem Missbrauch des Asylrechts durch unverfolgt ausgereiste Antragsteller entgegengewirkt werden, die sich absichtlich so verhalten, dass sie eine Gefährdung im Falle ihrer Rückkehr provozieren.

Nach den bisherigen Erfahrungen wird die Regelung von den Gerichten sehr uneinheitlich angewandt. Zum Teil wird entgegen dem Wortlaut der Vorschrift die Ablehnung des Flüchtlingsschutzes vom Regel- zum Ausnahmefall gemacht. Verschiedentlich (u. a. von einzelnen Gerichten und dem UNHCR[56]) wird die Regelablehnung im Folgeverfahren bei selbst geschaffenen Nachfluchtgründen auch als Verstoß gegen die Genfer Konvention kritisiert.

Das BAMF ist bestrebt, durch eine entsprechende Prozessführung eine Vereinheitlichung der Rechtsprechung zu befördern. Die grundsätzliche Kritik an der Vorschrift kann nicht nachvollzogen werden, da die Ausgestaltung als Regelablehnung ausreichend Spielraum lässt für die Berücksichtigung besonderer Fallkonstellationen. Die Regelung verstößt auch nicht gegen die Genfer Konvention. Mit der Regelung soll gerade die missbräuchliche Inanspruchnahme des Flüchtlingsstatus verhindert werden. Sie hat keine Auswirkungen auf die Gewährung subsidiären Schutzes, d. h. Abschiebungsschutzes nach § 60 Abs. 2 bis 7 AufenthG. Eine § 28 Abs. 2 AsylVfG entsprechende Regelung ist auch in der Qualifikationsrichtlinie enthalten.

Die Evaluierung hat keine Notwendigkeit für eine Gesetzesänderung ergeben.

### 2.2.5 Überprüfung des Fortbestehens der Anerkennungsvoraussetzungen innerhalb von drei Jahren

Die Asyl- bzw. Flüchtlingsanerkennung ist zu widerrufen, wenn ihre Voraussetzungen nicht mehr vorliegen. Mit der Neuregelung ist das BAMF nunmehr einerseits verpflichtet, spätestens nach drei Jahren zu prüfen, ob die Voraussetzungen für einen Widerruf oder eine Rücknahme vorliegen (§ 73 Abs. 2a AsylVfG). Andererseits besteht keine Widerrufspflicht mehr, wenn die Voraussetzungen erst nach dieser Frist wegfallen. Der Widerruf liegt dann im Ermessen des BAMF. Die Rechtsstellung anerkannter Asylberechtigter und Flüchtlinge ist dadurch deutlich gestärkt worden.

---

[56] Stellungnahme UNHCR, Anlagenband II, S. 546 f.

Die Regelung steht im Zusammenhang mit dem Anspruch nach § 26 Abs. 3 AufenthG auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, wenn das BAMF nach der Prüfung festgestellt hat, dass die Voraussetzungen für einen Widerruf nicht vorliegen.

Die Neuregelung wird wegen ihres Zusammenhangs mit der Prüfung von Anträgen auf eine Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 3 AufenthG in großem Umfang erst Ende 2007 angewandt werden.

Das Bundesverwaltungsgericht hat festgestellt, dass die Neuregelung auf vor dem Inkrafttreten am 1. Januar 2005 ergangene, aber bis dahin noch nicht bestandskräftig gewordene Widerrufsentscheidungen nicht anzuwenden ist[57]. Es handelt sich um eine zukunftsbezogene Regelung, die erkennbar im Zusammenhang mit § 26 AufenthG steht. Für eine Rückwirkung hätte es einer Übergangsregelung bedurft.

Bas Bundesministerium des Innern beabsichtigt, mit dem Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union eine Regelung in das Aufenthaltsgesetz einzufügen, die klarstellt, dass auch die vor Inkrafttreten ergangenen Asyl- bzw. Flüchtlingsanerkennungen innerhalb von drei Jahren, also bis zum 31. Dezember 2007, nach § 73 Abs. 2a Satz 1 AsylVfG zu überprüfen sind.

### 2.2.6 Ausschluss der privilegierten Einbürgerung bei Widerruf oder Rücknahme der Asyl- bzw. Flüchtlingsanerkennung

Anerkannte Asylberechtigte und Flüchtlinge haben einen, insbesondere hinsichtlich der Hinnahme der Mehrstaatigkeit, privilegierten Anspruch auf Einbürgerung. Die Inanspruchnahme dieses Privilegs soll nach der Neuregelung schon vor Bestandskraft eines Widerrufs oder einer Rücknahme der Statusentscheidung ausgeschlossen werden.

Kritisiert wurde die Neuregelung unter systematischen Gesichtspunkten. Statt der Regelung im Asylverfahrensrecht solle im Staatsangehörigkeits-

[57] BVerwG, Urteil vom 1. November 2005 – 1 C 21/04 –, ZAR 2006, S. 107 ff.

recht geregelt werden, dass das Einbürgerungsverfahren für die Dauer des asylrechtlichen Widerrufs- bzw. Rücknahmeverfahrens ausgesetzt wird[58]. Zudem wird bezweifelt, ob der Normzweck mit der gegenwärtigen Regelung in § 73 AsylVfG, die an die Verbindlichkeit der (materiellen) Asylentscheidung anknüpft, im Hinblick auf die (formale) Anknüpfung an den Besitz des Flüchtlingsausweises in der korrespondierenden Vorschrift des § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 StAG überhaupt erreicht werden kann.

Die Regelung sollte unter gesetzessystematischen Gesichtspunkten überprüft und ggf. klarer gefasst werden.

## 2.3 Humanitäre Aufenthalte

### 2.3.1 Beteiligung des BAMF bei der Prüfung von Abschiebungsverboten nach § 60 Abs. 7 AufenthG

Nach der Neuregelung müssen die Ausländerbehörden, die außerhalb eines Asylverfahrens zielstaatsbezogene Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 7 AufenthG (erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit) prüfen, in diesen Fällen nach § 72 Abs. 2 AufenthG das BAMF beteiligen. Damit soll gewährleistet werden, dass die besondere länderbezogene Sachkunde des BAMF auch außerhalb des Asylverfahrens bei den Entscheidungen der Ausländerbehörden berücksichtigt wird.

Im Jahr 2005 wurde das BAMF in 2.292 Fällen beteiligt; bis zum 31. Dezember 2005 konnten davon 1.624 Stellungnahmebitten abschließend bearbeitet werden. Dabei wurden fast 40 % innerhalb eines Monats, über 60 % innerhalb von drei Monaten und über 90 % innerhalb von sechs Monaten erledigt. Verfahrensverzögerungen lassen sich bei dem Beteiligungsverfahren zur Feststellung *zielstaats*bezogener Abschiebungsverbote wegen notwendiger Nachfragen bei den Ausländerbehörden oder beim Auswärtigen Amt, z. B. wegen spezieller Behandlungsmöglichkeiten im Zielstaat, nicht immer vermeiden.

---

[58] Stellungnahme Baden-Württemberg, Anlagenband II, S. 35.

Auf Grund der positiven Resonanz der Beteiligungsregelung bei den Ländern ist zu befürworten, diese Prüfung auf alle zielstaatsbezogenen Abschiebungsverbote in § 60 Abs. 2 bis 7 AufenthG auszudehnen.

### 2.3.2 Aufnahme aus dringenden humanitären Gründen

§ 22 AufenthG regelt die Aufnahme von Personen, die sich zum Zeitpunkt der Aufenthaltsgewährung noch nicht im Bundesgebiet aufhalten und denen ein anderweitiges Einreiserecht nicht eingeräumt ist. Die Regelung betrifft Einzelfälle; einen Anspruch auf Aufnahme vermittelt sie nicht.

Die bisherige Differenzierung zwischen „dringenden humanitären Gründen“ in § 30 Abs. 1 AuslG und „humanitären Gründen“ in § 33 AuslG wurde aufgegeben; es wird nur auf die humanitären Gründe abgestellt. Humanitäre Gründe können dann vorliegen, wenn die Aufnahme im Hinblick auf eine Sondersituation gegenüber anderen Ausländern gerechtfertigt ist.

Die Entscheidung über eine Aufnahme nach § 22 AufenthG liegt in der Zuständigkeit der Länder. Die Fälle werden den Ausländerbehörden im Visumverfahren nach Darlegung der humanitären oder völkerrechtlichen Gründe zur Entscheidung vorgelegt.

Im Rahmen des § 22 Satz 2 AufenthG obliegt die Entscheidung über eine Aufnahme dem Bundesministerium des Innern zur Wahrung der politischen Interessen des Bundes. Bei Vorliegen einer Übernahmeerklärung des Bundes ist eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. Die Entscheidung über die Aufnahme soll grundsätzlich im Einvernehmen mit den Ländern, in denen der Ausländer aufgenommen werden soll, getroffen werden.

#### 2.3.2.1 Praktische Erfahrungen

Laut AZR wurden in 307 Fällen Aufenthaltserlaubnisse nach § 22 Satz 1 AufenthG erteilt[59].

---

[59] Stand 31. Mai 2006.

In jüngster Vergangenheit hat das Bundesministerium des Innern die Aufnahme von 14 usbekischen Flüchtlingen ermöglicht und damit in Zusammenarbeit mit dem UNHCR Unterstützung im Rahmen einer weltweiten humanitären Hilfsaktion geleistet. Auch konnten zur Unterstützung der maltesischen Regierung auf Grund der besonderen Belastung 20 Flüchtlinge, die sich in Malta aufhielten, in Deutschland aufgenommen werden. Darüber hinaus wurde in wenigen, besonders gelagerten Einzelfällen eine Übernahmeerklärung des Bundes abgegeben.

In diesem Zusammenhang wird von den Ländern neuerdings die Auffassung vertreten, eine Übernahmeerklärung durch den Bund könne nur dann erfolgen, wenn der Bund die Kosten für die Unterbringung, Versorgung und Verpflegung der betroffenen Ausländer trägt, sofern sie bedürftig werden. Nach Ansicht der ArgeFlü ist vor Aufnahmeaktionen nach §§ 22 und 24 AufenthG eine Kostenzusage des Bundes einzuholen.

#### 2.3.2.2 Bewertung

Grundsätzlich ist bei der Frage der Kostentragung zwischen der Aufnahme nach § 22 AufenthG und nach § 24 AufenthG zu differenzieren[60]. Bei der Aufnahme nach § 22 AufenthG geht es regelmäßig um Einzelfälle, die flexibel und je nach Fallgestaltung beurteilt werden müssen. Der gesetzlich vorgesehene politische Handlungsspielraum des Bundes darf allerdings nicht eingeschränkt werden.

Eine Beteiligung des Bundes an der Kostentragung im Falle einer Aufnahme nach § 22 Satz 2 AufenthG ist nicht vorgesehen und kommt daher aus Sicht des Bundes grundsätzlich nicht in Betracht. Dies ergibt sich aus dem in Art. 104a GG normierten Prinzip der Konnexität der Aufgabenverantwortung mit der Ausgabenverantwortung. Die Länder führen das Aufenthaltsrecht als eigene Angelegenheit aus und haben daher auch die Finanzierung zu leisten. Dennoch könnte überlegt werden, ob in Zusammenarbeit mit den Ländern und der ArgeFlü eine Lösung angestrebt wird,

---

[60] Zur Aufnahme nach § 24 AufenthG siehe die nachfolgenden Ausführungen.

die eine Kostenbeteiligung des Bundes in der Zukunft in Fällen außerordentlicher Belastung der Länder vorsehen könnte.

Die Evaluierung hat derzeit keinen Handlungsbedarf ergeben.

### 2.3.3 Aufenthaltsgewährung durch die obersten Landesbehörden

Die Regelung des § 23 Abs. 1 AufenthG entspricht weitgehend der des § 32 AuslG. Sie eröffnet den obersten Landesbehörden die Möglichkeit, für bestimmte Ausländergruppen aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland eine Aufenthaltserlaubnis anzuordnen. Seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes ist bislang eine Bleiberechtsregelung auf IMK-Ebene auf der Grundlage des § 23 Abs. 1 AufenthG beschlossen worden[61].

Gemäß § 23 Abs. 1 Satz 2 AufenthG besteht die Möglichkeit, eine Aufenthaltserlaubnis unter der Maßgabe zu erteilen, dass eine Verpflichtungserklärung nach § 68 AufenthG abgegeben wird (sogenanntes „Kirchenkontingent"). Von dieser Möglichkeit, die Kosten für den Lebensunterhalt, Wohnraum und die Krankenversorgung zu übernehmen, haben die Kirchen bisher nach hiesiger Kenntnis jedoch noch keinen Gebrauch gemacht.

### 2.3.4 Aufnahme jüdischer Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion

Mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes wurde in § 23 Abs. 1 AufenthG erstmals eine eigenständige Rechtsgrundlage für die Aufnahme jüdischer Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion geschaffen. Danach kann die oberste Landesbehörde zur Wahrung der politischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern anordnen, dass Ausländern aus bestimmten Staaten oder in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Bei besonders gelagerten politischen Interessen kann

[61] Näheres zum Thema Bleiberechtsregelung in Ziffer 2.4.

die Anordnung vorsehen, dass den betroffenen Personen eine Niederlassungserlaubnis erteilt wird. Das bisher zur Aufnahme in analoger Anwendung herangezogene so genannte Kontingentflüchtlingsgesetz (HumHAG) ist zeitgleich außer Kraft getreten.

#### 2.3.4.1 Neuregelung des Aufnahmeverfahrens durch die IMK

Im Kontext mit dem Zuwanderungsgesetz – Zuwanderung besser steuern und die Integrationserfordernisse und Integrationsbedürfnisse stärker berücksichtigen zu können – haben die Länder das Aufnahmeverfahren für Juden aus der ehemaligen Sowjetunion mit den Beschlüssen der IMK vom 29. Dezember 2004, 23./24. Juni und 18. November 2005 neu geregelt und in entsprechende Anordnungen der Länder umgesetzt. Das Bundesministerium des Innern hat dazu sein Einvernehmen erteilt. Das von Anbeginn mit der Aufnahme jüdischer Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion verfolgte Ziel des Erhalts und der Stärkung jüdischer Gemeinden in Deutschland wird mit der Neuregelung verstärkt in den Fokus genommen.

Mit Beschluss vom 29. Dezember 2004 wurde zunächst die Voraussetzung für die Fortsetzung der Aufnahme derjenigen jüdischen Zuwanderer und ihrer Familienangehörigen geschaffen, denen bis zum 31. Dezember 2004 von den Ländern eine Aufnahmezusage erteilt wurde.

Mit den Beschlüssen der IMK vom 23./24. Juni und 18. November 2005 erfolgte unter Einbeziehung des Zentralrats der Juden in Deutschland und der Union progressiver Juden in Deutschland die Neuregelung des Aufnahmeverfahrens betreffend die künftigen Aufnahmevoraussetzungen und Verfahrenszuständigkeiten.

##### 2.3.4.1.1 Neue Aufnahmevoraussetzungen

Die Neuregelung sieht neben der bisherigen Voraussetzung – Nachweis der jüdischen Nationalität anhand staatlicher Dokumente – künftig

- eine Prognose über die absehbar eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts (Integrationsprognose),
- den Nachweis von Grundkenntnissen der deutschen Sprache (Stufe A1 des Gemeinsamen europäischer Referenzrahmens für Sprachen) sowie

- den Nachweis über die Möglichkeit der Aufnahme in eine jüdische Gemeinde in Deutschland (Stellungnahme der Zentralwohlfahrtstelle der Juden e. V.)

vor.

Wie bisher besteht die Möglichkeit, Ehegatten und minderjährige Kinder, die mit dem Antragsteller in familiärer Gemeinschaft leben, in den Antrag einzubeziehen. Zum Zeitpunkt der Antragstellung muss die Ehe seit mindestens drei Jahren bestehen. Angehörige müssen ebenfalls Grundkenntnisse der deutschen Sprache (Stufe A1) nachweisen. Eine Aufnahme im Rahmen der jüdischen Zuwanderung kann nur gemeinsam erfolgen.

Durch die Einbeziehung der Union progressiver Juden in Deutschland in die Stellungnahme der Zentralwohlfahrtstelle der Juden e. V. ist gewährleistet, dass auch Zuwanderer, die väterlicherseits jüdischer Abstammung sind, eine Aufnahmezusage erhalten können, wenn dort eine Aufnahme möglich ist.

Bei Vorliegen der Voraussetzungen wird eine Aufnahmezusage erteilt, die berechtigt, bis zu einem Jahr nach Zustellung ein Ausreisevisum in der Auslandsvertretung zu beantragen. Nach der Einreise nach Deutschland erhalten jüdische Zuwanderer eine Niederlassungserlaubnis nach § 23 Abs. 2 AufenthG. Ihre mitreisenden Familienangehörigen, die selbst nicht die Aufnahmevoraussetzungen erfüllen, erhalten eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 AufenthG.

#### 2.3.4.1.2 Opfer nationalsozialistischer Verfolgung

Von den Voraussetzungen einer Prognoseeinschätzung hinsichtlich der Lebensunterhaltssicherung (Integrationsprognose) und Grundkenntnissen der deutschen Sprache sind Opfer nationalsozialistischer Verfolgung freigestellt.

### 2.3.4.2 Übergangsregelung

Für Personen, die vor dem 1. Januar 2005 einen Antrag gestellt haben, wurde eine gestufte Übergangsregelung beschlossen: Zuwanderer, die bis 30. Juni 2001 einen Antrag gestellt haben (so genannte Ü I-Fälle), erhalten nach den bisherigen Regelungen eine Aufnahmezusage. Personen, die nach dem 30. Juni 2001 bis 31. Dezember 2004 einen Antrag gestellt haben (so genannte Ü II-Fälle), müssen grundsätzlich die neuen Voraus-

setzungen erfüllen. Es ist jedoch die Möglichkeit einer Härtefallregelung vorgesehen.

#### 2.3.4.3 Zuständigkeit des BAMF (Bundesvollzug) und der Länder

Die Beschlüsse zur Neuregelung sehen eine Übertragung der Zuständigkeit für das Aufnahmeverfahren auf das BAMF vor (Bundesvollzug). Es entscheidet über Neuanträge sowie die Ü II-Fälle. Auf Grund dieser IMK-Beschlusslage ist es erforderlich, § 23 Abs. 2 AufenthG zu ändern. Das Bundesministerium des Innern beabsichtigt, durch das in Vorbereitung befindliche Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union § 23 Abs. 2 AufenthG in der Weise zu ändern, dass eine dem § 23 Abs. 1 AufenthG nachgebildete Anordnungsbefugnis für den Bund geschaffen wird. Diese Anordnung ist zur Umsetzung der IMK-Beschlüsse betreffend die neue Zuständigkeit notwendig.

Für die Durchführung der Aufnahme in tatsächlicher Hinsicht und alle weiteren damit verbundenen aufenthaltsrechtlichen Fragen sind weiter die Länder zuständig. Neben den genannten Beschlüssen der Innenminister der Länder gelten für jüdische Zuwanderer und ihre mitreisenden Familienangehörigen die allgemeinen Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes.

#### 2.3.4.4 Beirat „Jüdische Zuwanderung“

Ein Beirat, in dem Vertreter des Bundes (Bundesministerium des Innern, Auswärtiges Amt und BAMF), der Länder, des Zentralrates der Juden in Deutschland und der Union progressiver Juden in Deutschland vertreten sind, bereitet das Verfahren vor, begleitet und überprüft es.

Die Evaluierung hat keine Notwendigkeit für eine Gesetzesänderung ergeben.

### 2.3.5 Aufnahme zum vorübergehenden Schutz

#### 2.3.5.1 Hintergrund

Die Vorschrift des § 24 AufenthG trägt den geänderten europäischen Rahmenbedingungen für die Aufnahme von Personen aus Kriegs- oder Bürgerkriegsgebieten Rechnung und ersetzte als zentrale Regelung zur Aufnahme dieses Personenkreises den § 32a AuslG. Mit § 24 AufenthG

wurden die wesentlichen Bestimmungen der Richtlinie 2001/55/EG[62] in nationales Recht umgesetzt.

#### 2.3.5.2 Praktische Erfahrungen

Die Anwendung der Vorschrift setzt einen vorangehenden Beschluss des Rates der EU voraus, mit dem das Bestehen eines Massenzustroms von Vertriebenen festgestellt wird. Bisher ist es zu keinem Anwendungsfall gekommen, so dass in der Praxis keine Erfahrungen mit der Vorschrift des § 24 AufenthG vorliegen.

Einige Länder[63] haben bei der Länderbeteiligung im Rahmen des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und atsylrechlicher Richtlinien der Europäischen Union den Wunsch geäußert, in § 24 AufenthG klarzustellen, dass der Bund Beschlüssen auf EU-Ebene über das Bestehen eines Massenzustroms nur im Einvernehmen mit den Ländern zustimmt sowie einen Teil der Kosten zu tragen hat.

#### 2.3.5.3 Bewertung

Der Bund wird sich hinsichtlich der Aufnahmekapazität Deutschlands vor der Beschlussfassung des Rates der Europäischen Union mit den Ländern abstimmen. Dieses Verfahren hat sich bereits in der Vergangenheit bewährt und soll auch im Rahmen des § 24 AufenthG fortgeführt werden. Ein Alleingang des Bundes war und ist nicht beabsichtigt. Die Beteiligungserfordernisse in Angelegenheiten der Europäischen Union sind in Art. 23 GG und in dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der EU abschließend geregelt.

Eine Kostenbeteiligung des Bundes für Aufnahmen nach § 24 AufenthG kommt aus Rechtsgründen nicht in Betracht. Hierzu ist auf das in Art. 104a Abs. 1 GG niedergelegte Konnexitätsprinzip zu verweisen, wor-

---

[62] Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über die Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und über Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden Belastungen auf die Mitgliedstaaten, ABl. EG Nr. L 212, S. 12.

aus sich ergibt, dass die Finanzierung durch die für die Wahrnehmung einer Aufgabe zuständige föderale Ebene erfolgt. Für die Unterbringung, Verpflegung und Versorgung bedürftiger Personen ist, auch wenn die Einreiseentscheidung von Bundesbehörden getroffen worden ist, nicht der Bund zuständig, sondern ausschließlich die Länder. Dabei handelt es sich nicht um eine ausländerrechtliche Frage, sondern um sozialrechtliche Regelungen, für die die Landessozialverwaltungen zuständig sind.

Die Evaluierung hat keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf ergeben.

### 2.3.6 Asylberechtigte und anerkannten Flüchtlingen nach der Genfer Konvention

Hinsichtlich der aufenthaltsrechtlichen Situation von anerkannten Flüchtlingen nach der Genfer Konvention sind mit dem Zuwanderungsgesetz wesentliche Verbesserungen eingeführt worden. In enger Bindung an die Genfer Konvention und in Anlehnung an die Richtlinie über den Flüchtlingsbegriff werden geschlechtsspezifisch und nichtstaatlich Verfolgte als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention anerkannt (s. o. Ziffern 2.1.1 und 2.1.2). Sie erhalten, wie alle Flüchtlinge nach der Genfer Konvention, mit der Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 AufenthG denselben Aufenthaltsstatus wie Asylberechtigte (§ 25 Abs. 1 AufenthG).

Die Anwendung des § 25 Abs. 1 und 2 AufenthG bereitet in der Praxis keine Probleme[64]. Die Gleichstellung des kleinen mit dem großen Asyl habe vielmehr eine Vollzugserleichterung mit sich gebracht, etwa im Hinblick auf die Rechtsfolgen im Familiennachzug und bei der Erwerbstätigkeit[65].

---

[63] Stellungnahmen von Baden-Württemberg, Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein.
[64] Stellungnahme *Armbruster*, VG Sigmaringen, Anlagenband I, S. 76; Wortprotokoll *Vollmer*, Ausländerbehörde München, Anlagenband I, S. 359; Stellungnahme amnesty international, Anlagenband II, S. 385.
[65] Wortprotokoll *Vollmer*, Ausländerbehörde München, Anlagenband I, S. 359.

Positiv sei auch, dass die Prüfung entfallen ist, ob die Lebensgemeinschaft in einem Drittland hergestellt werden kann.

Die Evaluierung hat keine Notwendigkeit für eine Gesetzesänderung ergeben.

### 2.3.7 Subsidiär Schutzberechtigte

Das Zuwanderungsgesetz hat auch zu einer Stärkung der Rechtsstellung sogenannter subsidiär Geschützter geführt. Zum einen wurde der Abschiebungsschutz für Ausländer, denen in einem anderen Staat eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit droht, verbessert. Im Unterschied zu § 53 Abs. 6 AuslG, der lediglich eine Ermessensregelung enthielt, ist die Abschiebung nach § 60 Abs. 7 AufenthG in der Regel auszusetzen. Schutzbedürftigen, bei denen auf Grund der EMRK oder aus anderen Gründen ein Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 AufenthG festgestellt wird, ist darüber hinaus grundsätzlich eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen (§ 25 Abs. 3 AufenthG). Dieser Personenkreis wurde in Deutschland vor Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes oftmals nur geduldet. Die Vorschrift des § 25 Abs. 3 AufenthG dient damit der Vermeidung von Kettenduldungen.

Nach den bisher im AZR gespeicherten Daten[66] wurden seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes knapp 16.000 Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 3 AufenthG erteilt. Soweit hierzu Zahlen übermittelt wurden, ergibt sich aus der Länderumfrage, dass die ganz überwiegende Anzahl der Anträge positiv beschieden wurde[67].

---

[66] Stand: 31. Mai 2006.
[67] Siehe Stellungnahmen der Länder, Anlagenband II, jeweils zur Frage I. 6. f) – bei den sieben Ländern, denen Zahlen vorlagen, wurden über 95 % der Anträge nach § 25 Abs. 3 AufenthG positiv beschieden.

#### 2.3.7.1 § 25 Abs. 3 AufenthG und asylrechtliches Widerrufsverfahren

Laut Länderumfrage und dem Praktiker-Erfahrungsaustausch haben sich bei § 25 Abs. 3 AufenthG Anwendungsprobleme ergeben, wenn das BAMF ein Widerrufsverfahren eingeleitet hat.

Mit seinem Urteil vom 22. November 2005 hat das Bundesverwaltungsgericht[68] die zuvor umstrittene Frage geklärt, ob die Einleitung eines Widerrufsverfahrens des BAMF eine Atypik begründet und damit der Ausländerbehörde im Rahmen der Soll-Vorschrift des § 25 Abs. 3 AufenthG ein Ermessen eröffnet ist. Die Ausländerbehörde habe über die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles und namentlich der Prognose, ob ein Widerruf des Abschiebungsverbots zu erwarten ist, zu entscheiden.

Damit wird verhindert, dass trotz Widerrufs der Feststellung eines Abschiebungsverbots durch das BAMF die Ausländerbehörde in jedem Fall verpflichtet ist, dem Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen und damit zu dessen Aufenthaltsverfestigung beizutragen. Vielmehr kann die Ausländerbehörde unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles über die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis entscheiden.

Zur Klarstellung der Rechtslage könnte dieses Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes im Rahmen der Verwaltungsvorschrift berücksichtigt werden. Auf dem Praktiker-Erfahrungsaustausch wurde jedoch eingewandt, dass es für die Ausländerbehörden mitunter schwierig sei, eine Prognoseentscheidung über den Ausgang des Widerrufsverfahrens zu fällen[69]. Im Praktiker-Erfahrungsaustausch[70] wurde vorgeschlagen, gesetzlich zu regeln, dass die Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG regelmäßig befristet, etwa auf 6 Monate, zu erteilen ist. Nach der Qualifikations-

---

[68] BVerwG, Urteil vom 22. November 2005 – 1 C 18.04 –, NVwZ 2006, S. 711 ff.
[69] Wortprotokoll *Armbruster*, VG Sigmaringen, Anlagenband I, S. 358.
[70] Ebd.

richtlinie[71] ist jedoch für subsidiär Geschützte ein Aufenthaltstitel von mindestens einjähriger Dauer vorzusehen (Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie).

In Betracht kommt daher eine dem § 52 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG entsprechende Widerrufsmöglichkeit hinsichtlich des Aufenthaltstitels, wenn die asylrechtliche Feststellung des Vorliegens von Abschiebungsverboten widerrufen wird. Der Entwurf zum Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union enthält bereits einen entsprechenden Vorschlag.

#### 2.3.7.2 § 25 Abs. 3 AufenthG bei Nichterfüllung der Passpflicht

Unterschiedlich wird von den Ländern bewertet, dass bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG von den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen nach § 5 Abs. 3 Satz 1 AufenthG abzusehen ist. Einige Länder halten den Verzicht auf die Klärung der Identität sowie die Einhaltung der Passpflicht für problematisch[72]. Die Ausnahme von der Passpflicht korrespondiere nicht mit den Regelungen zum Ausweisersatz und sei auch bei Entscheidungen auf Grund von § 60 Abs. 7 AufenthG nicht sinnvoll, da die Passerlangung in diesen Fällen grundsätzlich möglich und zumutbar erscheine und durch den Verzicht die letzte Gelegenheit der Identitätssicherung vertan werde.

##### 2.3.7.2.1 Bewertung

Ausgehend von § 25 Abs. 3 Satz 2 AufenthG ist die Zumutbarkeit der Passbeschaffung bereits im Rahmen der Voraussetzungen des § 25 Abs. 3 AufenthG zu prüfen. Die Vorschrift stellt eine Sonderregelung gegenüber der allgemeinen Regelung des § 5 Abs. 3 AufenthG dar[73]. Wenn

---

[71] Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. EU Nr. L 304, S. 12.

[72] Vgl. die Stellungnahmen von Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen, Anlagenband II, jeweils zur Frage I. 1. e).

[73] Bayerischer VGH, Beschluss vom 28. Februar 2005 – 10 ZB 05.263 –, soweit ersichtlich nicht veröffentlicht; a. A. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 30. Mai 2005 – 13 S 1310/04 –, Asylmagazin 2005, Heft 10, S. 33.

die Passbeschaffung zumutbar ist, der Betreffende jedoch im Sinne der Ziffer 25.3.3.1 VAH seine gesetzlichen Mitwirkungspflichten, insbesondere die ausweisrechtlichen Pflichten und seine Pflichten bei der Feststellung und Sicherung der Identität und der Beschaffung gültiger Heimreisepapiere verletzt, verstößt er gröblich gegen entsprechende Mitwirkungspflichten, da er schuldhaft jede Ausreise in einen anderen Staat unmöglich macht. Eine Anwendung des § 5 Abs. 3 AufenthG ist dann ausgeschlossen. Hierbei ist nicht erforderlich, dass eine beabsichtigte Abschiebung bzw. Zurückschiebung in einen Drittstaat verhindert wird. Es genügt die Tatsache, dass ohne einen Pass bzw. ein Passersatzpapier keine Ausreise möglich ist.

Somit scheidet die Erteilung eines Aufenthaltstitels unter Absehung von der Passpflicht gemäß § 5 Abs. 3 AufenthG bei verschuldeter Passlosigkeit aus. In den Fällen, in denen ein Verstoß gegen eine Mitwirkungspflicht besteht, kann auch kein Ausweisersatz ausgestellt werden, da die Voraussetzungen des § 55 Abs. 1 Nr. 1 AufenthV nicht vorliegen. Nur dann, wenn ein anerkannter und gültiger Pass oder Passersatz nicht in zumutbarerer Weise erlangt werden kann und dies nachgewiesen ist, ist auf Antrag ein Ausweisersatz auszustellen.

Im Übrigen ist im Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien eine Vorschrift vorgesehen, die im Falle des Absehens von der Erfüllung der Passpflicht nach § 5 Abs. 3 AufenthG die Ausstellung eines Ausweisersatzes und die Aufrechterhaltung der Mitwirkungspflichten des Ausländers gemäß § 48 Abs. 3 AufenthG vorsieht. Weitergehender Gesetzgebungsbedarf ist nicht ersichtlich. Es sollte jedoch eine Klarstellung in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift erfolgen.

### 2.3.8 Ausschluss der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG

Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ist ausgeschlossen, wenn der Schutzberechtigte schwere Menschenrechtsverletzungen oder ähnliche Straftaten nach § 25 Abs. 3 Satz 2 Buchstabe a bis d AufenthG begangen hat. Die Vorschrift entspricht Art. 17 Abs. 1 und 2 der Qualifikationsrichtlinie. Damit soll verhindert werden, dass schwere Straftäter die verbesserte Rechtsposition subsidiär Schutzberechtigter erhalten.

Im Entwurf des Gesetzes über die Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union ist vorgesehen, dass die Ausländerbehörden vor einer Entscheidung über die Anwendung der Ausschlussklauseln des § 25 Abs. 3 Satz 2 Buchstabe a bis d AufenthG eine Stellungnahme des BAMF einholen.

Damit soll sichergestellt werden, dass die besondere Sachkunde des BAMF über die ausschlussrelevanten Sachverhalte auch in die Entscheidungspraxis der Ausländerbehörden einfließt. Darüber hinaus ist in dem vorgenannten Gesetzentwurf vorgesehen, dass auch das BAMF die Ausländerbehörden über Ausschlussgründe unterrichtet, die im Rahmen eines Asylverfahrens bekannt geworden sind, damit diese bei der Entscheidung über die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis berücksichtigt werden können.

### 2.3.9 Anwendungsbereich des § 25 Abs. 4 AufenthG

Die Vorschrift des § 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG bietet die Möglichkeit für die Erteilung einer befristeten Aufenthaltserlaubnis für einen vorübergehenden Aufenthalt in den Fällen, in denen bisher nach § 55 Abs. 3 AuslG nur die Abschiebung ausgesetzt werden konnte. Voraussetzung ist, dass dringende humanitäre oder persönliche Gründe oder erhebliche öffentliche Interessen die vorübergehende weitere Anwesenheit des Ausländers im Bundesgebiet erfordern.

§ 25 Abs. 4 Satz 2 AufenthG schafft eine Ausnahmemöglichkeit für die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis in Fällen, in denen bereits ein rechtmäßiger Aufenthalt besteht und das Verlassen des Bundesgebiets für den Ausländer eine außergewöhnliche Härte bedeuten würde. Die Regelung entspricht inhaltlich der Möglichkeit zur Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis nach § 30 Abs. 2 AuslG.

Seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes bis zum 31. Mai 2006 haben die Ausländerbehörden 8.954 nach § 25 Abs. 4 AufenthG erteilte Aufenthaltserlaubnisse an das Ausländerzentralregister gemeldet. Diese Angabe ist aber nicht vollständig. Die genaue Zahl der Aufenthaltserlaubnisse, die nach dieser Vorschrift erteilt wurden, kann dem Ausländerzentralregister noch nicht entnommen werden, da die Ausländerbehörden auf Grund einer Übergangsregelung die Daten für das Jahr 2005 nachträglich in das Ausländerzentralregister eintragen müssen.

Hinsichtlich der Anwendungspraxis zu § 25 Abs. 4 AufenthG liegen noch keine belastbaren Zahlen vor[74].

2.3.9.1 Anwendbarkeit des § 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG auf vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer

Die Regelung des § 25 Abs. 4 AufenthG hat in der Praxis eine Reihe von Fragen aufgeworfen. Unterschiedliche Auffassungen werden insbesondere zu der Frage vertreten, ob die Vorschrift des § 24 Abs. 4 Satz 1 AufenthG auf vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer anwendbar ist. Die Anwendungspraxis ist in den Ländern uneinheitlich[75].

Für die Anwendbarkeit des § 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG auf vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer wird angeführt[76], dass anderenfalls der Anwendungsbereich der Vorschrift auf wenige Fallkonstellationen reduziert sei. Vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer würden nicht abschließend von §§ 23a und 25 Abs. 5 AufenthG erfasst, da § 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG lediglich einen vorübergehenden Aufenthalt zu einem seiner Natur nach vorübergehenden Zweck regelt und damit eine andere Zielrichtung verfolge[77].

Auch die Entstehungsgeschichte der Vorschrift spreche für die Auffassung; die Vorschrift finde auf vollziehbar Ausreisepflichtige Anwendung[78]. Nach der Gesetzesbegründung[79] soll die Vorschrift die Möglichkeit zur Gewährung einer Aufenthaltserlaubnis für die Personen eröffnen, deren

---

[74] Siehe Stellungnahmen der Länder, Anlagenband II, jeweils zur Frage I. 6. f).
[75] Siehe Stellungnahmen der Länder, Anlagenband II, jeweils zur Frage I. 1. a).
[76] Siehe Stellungnahme *Armbruster*, VG Sigmaringen, Anlagenband I, S. 86; Stellungnahme *Dienelt*, VG Darmstadt, Anlagenband I, S. 96 unter Hinweis auf Innenministerium Niedersachsen, Stellungnahme vom 8. Januar 2005 (45.2-12230/1-8), Stellungnahme PRO ASYL. Anlagenband II, S. 499.
[77] *Göbel-Zimmermann*, Die Erteilung eines Aufenthaltstitels aus humanitären Gründen nach § 25 Abs. 4 und 5 AufenthG, ZAR 2005, S. 275; Innenministerium Niedersachsen, Runderlass vom 17. November 2004 – 45.2-12230/1-8 –, Nds.MBl. 2005, S. 3; dies erwägt auch VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 6. April 2005 – 11 S 2779/04 –, zit. nach juris, ohne die Frage zu entscheiden; *Funke-Kaiser*, GK-AufenthG, § 60a Rn. 1.
[78] Stellungnahme *Armbruster*, VG Sigmaringen, Anlagenband I, S. 86; Stellungnahme *Dienelt*, VG Darmstadt, Anlagenband I, S. 96; OVG Niedersachsen, Beschluss vom 27. Juni 2005 – 11 ME 96/05 –, zit. nach juris.
[79] BT-Drs. 15/420, S. 79 f.

Abschiebung bislang nach § 55 Abs. 3 AuslG ausgesetzt werden konnte. § 55 Abs. 3 AuslG hat die Duldung eines Ausländers auch bei vollziehbarer Ausreisepflicht ermöglicht, hieran knüpfe § 25 Abs. 3 AufenthG an[80]. Hinzu komme, dass im Vermittlungsausschuss ein von der CDU/CSU vorgelegter Änderungsantrag abgelehnt wurde, der vorsah, in Absatz 4 sowohl bei Satz 1 als auch bei Satz 2 nach dem Wort „Ausländer" die Wörter „noch nicht vollziehbar ausreisepflichtig ist" einzufügen.

Nach dem Verständnis des Bundesministeriums des Innern und der überwiegenden Zahl der Länder[81] werden von § 25 Abs. 4 keine Ausländer erfasst, die bereits vollziehbar ausreisepflichtig sind.

Bei einer extensiven Auslegung und Anwendung des § 25 Abs. 4 AufenthG auch auf Ausländer, die sich nicht rechtmäßig in Deutschland aufhalten, bekäme die Vorschrift den Charakter einer allgemeinen Härtefallregelung. Vollziehbar Ausreisepflichtige können regelmäßig dringende humanitäre oder persönliche Gründe für sich in Anspruch nehmen oder zumindest in Verfahren zur Erlangung einstweiligen Rechtsschutzes geltend machen. Damit würden insbesondere die Bemühungen um eine Beschleunigung der Asylverfahren konterkariert, wenn sich nach vollziehbar negativem Abschluss des Asylverfahrens ein weiterer Instanzenzug zur Erteilung der Aufenthaltserlaubnis anschließen könnte. Hiermit wurde bereits der Änderungsvorschlag der CDU/CSU für eine ausdrückliche Herausnahme vollziehbar Ausreisepflichtiger begründet[82]. Aus der Entstehungsgeschichte ergibt sich kein eindeutiges Bild, auch wenn der Änderungsvorschlag der CDU/CSU in der vom Vermittlungsausschuss verabschiedeten Fassung nicht aufgegriffen wurde. Hieraus lässt sich nicht auf eine inhaltliche Ablehnung des mit dem Änderungsantrags verfolgten Ziels schließen, da zugleich mit Absatz 5 eine Spezialregelung ins

---

[80] *Hailbronner*, AuslR, A 1, § 25 AufenthG Rn. 61.
[81] Anders lediglich Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Niedersachsen – siehe Stellungnahmen dieser Länder, Anlagenband II, jeweils zu Frage I. 1. a).
[82] BT-Drs. 15/599, S. 15.

Gesetz aufgenommen wurde, die nur für vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer gilt[83].

In Fällen, in denen der Betroffene vollziehbar ausreisepflichtig ist, kommt die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach dem Wortlaut des Gesetzes nur nach § 25 Abs. 5 AufenthG oder in Härtefällen nach § 23a AufenthG in Betracht. Dies ergibt sich daraus, dass § 23a AufenthG und § 25 Abs. 5 AufenthG Spezialbestimmungen sind, die ausdrücklich von vollziehbar Ausreisepflichtigen sprechen. Die Heranziehung der ursprünglichen Gesetzesbegründung, nach der Absatz 4 die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an bisher von § 55 Abs. 3 AuslG erfasste Ausländer ermöglicht, ist nicht aussagekräftig, da sich das Verständnis der Norm und die Systematik der aufenthaltsgewährenden Regelungen im Lauf des Gesetzgebungsverfahrens grundlegend verändert haben. Danach verfolgt § 25 AufenthG zwar nach wie vor grundsätzlich die Tendenz einer Einschränkung der Duldung, Absatz 5 schränkt die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis jedoch deutlich gegenüber dem Regierungsentwurf ein. Dieser veränderten Konzeption würde die Gewährung einer Aufenthaltserlaubnis an vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer zuwiderlaufen.

Zur Vereinheitlichung der Vollzugspraxis in den Ländern genügt eine Regelung in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift.

Angesichts der sich in der Rechtsprechung abzeichnenden Tendenz, die Vorschrift des § 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG auch auf vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer anzuwenden[84], empfiehlt sich jedoch eine klarstellende gesetzliche Regelung.

---

[83] So auch *Hailbronner*, AuslR, A 1, § 25 AufenthG Rn. 60.
[84] So OVG Niedersachsen, Beschluss vom 27. Juni 2005 – 11 ME 96/05 –, zit. nach juris; nach Ansicht von OVG Bremen, Beschluss vom 14. Juli 2005 – 1 B 176/05 –, soweit ersichtlich nicht veröffentlicht, sowie VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 6. April 2005 – 11 S 2779/04 –, zit. nach juris, sei die in den VAH vertretene Auffassung zumindest zweifelhaft. Die Gerichte konnten die Frage aber letztlich offenlassen, da sie nicht entscheidungserheblich war.

#### 2.3.9.2 Ermessensduldung

Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen haben sich ausdrücklich kritisch zur Abschaffung der Ermessensduldung geäußert[85]. Auch im Praktiker-Erfahrungsaustausch wurde die Auffassung vertreten, dass eine Gesetzeslücke entstehe, wenn § 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG nicht auf vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer anwendbar ist[86].

Hiesigen Erachtens kann z. B. bei vollziehbar ausreisepflichtigen Zeugen, die im Strafprozess benötigt werden, die rechtliche Unmöglichkeit ihrer Ausreise i. S. d. § 60a Abs. 2 AufenthG angenommen werden. Für andere Fälle, in denen weder eine rechtliche noch tatsächliche Unmöglichkeit der Ausreise vorliegt, könnte überlegt werden, die Ermessensduldung wieder einzuführen, um der Praxis ein flexibles Instrument an die Hand zu geben.

#### 2.3.9.3 Auslegung des § 25 Abs. 4 Satz 2 AufenthG

Probleme in der Praxis bereitet mitunter auch die Anwendung des § 25 Abs. 4 Satz 2 AufenthG.

Teilweise wird vertreten[87], dass eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 Satz 2 AufenthG allein wegen eines langjährigen Voraufenthalts zu verlängern sei. Die Auffassung wird maßgeblich darauf gestützt, dass die bisher in § 30 Abs. 2 AuslG enthaltene Einschränkung, wonach die Dauer des bisherigen Aufenthalts nicht als dringender humanitärer Grund anzusehen ist, soweit der Ausländer nicht mit einem weiteren Aufenthalt im Bundesgebiet rechnen durfte, in § 25 Abs. 4 Satz 2 AufenthG nicht mehr enthalten ist. Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, dass nunmehr eine außergewöhnliche Härte aus der Dauer des Aufenthalts abzuleiten ist[88]. Nach der Gesetzesbegründung entspricht die Regelung des Satzes 2 inhaltlich der Möglichkeit zur Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis

---

[85] Siehe Stellungnahmen dieser Länder, Anlagenband II, jeweils zur Frage I. 1. e).
[86] Stellungnahme *Armbruster*, VG Sigmaringen, Anlagenband I, S. 78.
[87] Stellungnahme EKD, Anlagenband I, S. 159; Stellungnahme *Marx*, Rechtsanwalt, Anlagenband I, S. 184, Stellungnahme amnesty international, Anlagenband II, S. 501.
[88] So auch OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 23. Februar 2006 – 2 M 114/06 –, zit. nach juris; *Hailbronner*, AuslR, A 1, § 25 AufenthG Rn. 84.

nach § 30 Abs. 2 AuslG. Die Heranziehung der Gesetzesbegründung zum Regierungsentwurf ist insoweit aussagekräftig, da die durch Einfügung eines neuen Absatzes 5 veränderte Konzeption des § 25 AufenthG sowie die im Rahmen des Vermittlungsausschusses diskutierten Vorschläge diese Auslegungsfrage nicht berühren. Hinzu kommt, dass für eine außergewöhnliche Härte i. S. d. Absatzes 4 Satz 2 nach wie vor eine individuelle Sondersituation des Ausländers erforderlich ist.

Um eine bundeseinheitliche Anwendung sicherzustellen, bietet sich eine Klarstellung, wie sie bereits die VAH vorsehen, in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift an.

### 2.3.10 Anwendungsbereich des § 25 Abs. 5 AufenthG

Einvernehmen bestand im Gesetzgebungsverfahren darüber, dass zur Vermeidung von Kettenduldungen Aufenthaltserlaubnisse erteilt werden sollen, wenn die Ausreisepflicht nicht innerhalb von 18 Monaten vollzogen werden konnte. Übereinstimmung bestand auch darüber, dass Personen, die freiwillig ausreisen könnten bzw. die Ausreisehindernisse selbst zu vertreten haben, aber nicht abgeschoben werden können, weiterhin Duldungen erhalten. Dementsprechend wurde mit § 25 Abs. 5 Aufenthaltsgesetz eine Regelung eingeführt, nach der ausreisepflichtige Personen, die aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht ausreisen können, eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann, wenn auch in absehbarer Zeit nicht mit einer Ausreisemöglichkeit zu rechnen ist. Darüber hinaus besteht in der Regel ein Anspruch auf Erteilung der Aufenthaltserlaubnis, wenn die Abschiebung seit 18 Monaten ausgesetzt ist. Eine Aufenthaltserlaubnis darf allerdings nicht erteilt werden, wenn eine freiwillige Ausreise möglich ist oder der Ausländer das Ausreisehindernis selbst verschuldet hat.

§ 25 Abs. 5 AufenthG ist die im humanitären Bereich am stärksten umstrittene Vorschrift. Dies haben sowohl die Länderumfrage als auch der Praktiker-Erfahrungsaustausch bestätigt.

Einigkeit besteht noch insoweit, dass mit der Regelung des § 25 Abs. 5 AufenthG die Praxis der Kettenduldungen nicht abgeschafft wurde.

Die Auffassungen gehen auseinander, sobald es um die Ursachen hierfür und die Auslegung der Vorschrift geht. So werden bereits unterschiedliche Schlussfolgerungen aus dem Umstand gezogen, dass die Duldung – entgegen der ursprünglichen Intention des Gesetzgebers – wieder eingeführt

wurde. Die einen sehen darin eine wesentliche Änderung des gesetzgeberischen Willens, andere messen der Wiederaufnahme der Duldung eine geringe Bedeutung bei und weisen darauf hin, dass die Kettenduldungen dennoch abgeschafft werden sollten.

Unterschiedliche Auffassungen werden auch zu der Frage vertreten, ob neben der Unmöglichkeit der Ausreise auch die Unzumutbarkeit zu prüfen sei. Einen Sonderfall bilden die sogenannten Verwurzelungsfälle (vgl. hierzu Ziffer 2.3.10.1.4), in denen die Betroffenen in die bundesdeutschen Lebensverhältnisse eingegliedert sind. Auch hier besteht derzeit Streit, welche Reichweite Art. 6 GG und Art. 8 EMRK (Achtung des Privatlebens) bei der Anwendung von § 25 Abs. 5 AufenthG einzuräumen ist. Maßgeblich und noch nicht geklärt ist, ob der Schutzbereich des Privatlebens einen rechtmäßigen Aufenthalt voraussetzt.

### 2.3.10.1 Unmöglichkeit der Ausreise

Unterschiedlich beurteilt wird, ob bei der Prüfung einer Ausreisemöglichkeit auch die subjektive Möglichkeit und damit implizit auch die Zumutbarkeit der freiwilligen Ausreise zu berücksichtigen sei.

#### 2.3.10.1.1 Zielstaatsbezogene Unzumutbarkeit

Zum einen wird vertreten, dass im Falle einer außerordentlich prekären Sicherheitslage und Lebenssituation im Herkunftsland die Ausreise unzumutbar und eine freiwillige Ausreise daher nicht möglich sei.

Von Seiten der Länder[89] und des Bundesministeriums des Innern wird vertreten, dass die Vorschrift des § 25 Abs. 3 AufenthG abschließend die Ausreisehindernisse regelt, die mit zielstaatsbezogenen Umständen begründet werden.

Bei abgelehnten Asylbewerbern ist die Ausländerbehörde bei der Prüfung der rechtlichen Unmöglichkeit der Abschiebung hinsichtlich der zielstaatsbezogenen Abschiebungshindernisse an die Entscheidung des BAMF ge-

---

[89] So die Erörterungen im Rahmen der ARB vom 19. bis 20. April 2005.

bunden[90]. Nur das BAMF hat zu prüfen, ob ein abgelehnter Asylbewerber nicht in seinen Heimatstaat abgeschoben werden kann, weil ihm dort Gefahren drohen, die ein Abschiebungsverbot begründen. Hat das BAMF bei der Ablehnung des Asylantrags ein zielstaatsbezogenes Abschiebungsverbot verneint, kann die Ausländerbehörde wegen der Bindungswirkung eine mit Gefahren im Heimatstaat begründete humanitäre Aufenthaltserlaubnis nach § 25 AufenthG nicht erteilen. Es führte zu einem nicht hinnehmbaren Wertungswiderspruch, wenn derartige mit Bindungswirkung für die Ausländerbehörde entschiedene Aspekte im Rahmen des § 25 Abs. 5 AufenthG als Tatbestandsvoraussetzungen der Unzumutbarkeit erneut und mit abweichendem Ergebnis zu prüfen wären.

Der Ausländer kann sich auch nicht darauf berufen, dass ein Abschiebungsstopp besteht[91]. Dies gilt sowohl für Abschiebestoppregelungen, die auf politischen oder tatsächlichen Gründen (z. B. fehlende Flugverbindungen) beruhen, als auch für solche, die auf Grund humanitärer Gründe im Hinblick auf eine landesweite Gefahrenlage beschlossen wurden. Nach der Konstruktion der §§ 60a und 25 Abs. 5 AufenthG soll nur dann, wenn sowohl die Abschiebung als auch die freiwillige Ausreise unmöglich ist, eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Eine etwaige Unzumutbarkeit der freiwilligen Ausreise bei Vorliegen eines rechtlichen Abschiebungshindernisses wird bereits durch § 60a AufenthG hinreichend berücksichtigt: Der Ausländer erhält eine Duldung. Eine darüber hinausgehende Prämierung durch einen Aufenthaltstitel ist von Gesetzes wegen nicht veranlasst. Die Unzumutbarkeit der Ausreise wird demnach nicht bei § 25 Abs. 5 AufenthG, sondern bei § 60a Abs. 2 AufenthG berücksichtigt. Das Abstellen auf die Möglichkeit einer freiwilligen Ausreise beinhaltet keine Pflicht zur Ausreise oder legt diese dem Ausländer unter allen Umständen nahe. Die

---

[90] BVerwG, Urteil vom 27. Juni 2006 – 1 C 14.05 –, soweit ersichtlich noch nicht veröffentlicht; in diesem Sinne auch VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 24. November 2005 – 11 S 1078/05 –, soweit ersichtlich noch nicht veröffentlicht; ähnlich VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 6. April 2005 – 11 S 2779/04 –, zit. nach juris; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 7. Februar 2006 – 18 E 1534/05 –, zit. nach juris; Stellungnahme *Armbruster*, VG Sigmaringen, Anlagenband I, S. 79.
[91] So auch VG Saarlouis, Urteil vom 6. Juli 2005 – MOK 277/04 –, zit. nach juris; VG Saarlouis, Urteil vom 2. März 2005 – 10 K 173/04 –, zit. nach juris; VG Oldenburg, Urteil vom 14. September 2005 – 11 A 331/03 –, soweit ersichtlich nicht veröffentlicht.

Möglichkeit der freiwilligen Ausreise steht lediglich der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG entgegen.

Es ist darüber hinaus festzustellen, dass auch bei Abschiebungsstoppmaßnahmen aus humanitären Gründen nicht der Rückschluss gezogen werden kann, die freiwillige Ausreise sei für den Betreffenden deshalb unzumutbar. Es ist daran zu erinnern, dass im Zusammenhang mit der Tsunami-Katastrophe im Bereich des Indischen Ozeans von einer Abschiebung aus humanitären Gründen abgesehen wurde, obwohl zahlreiche Deutsche und Ausländer in diese Gegenden als Helfer oder Urlauber reisten. Auch kann die Möglichkeit für den Betreffenden bestehen, in einen anderen Staat als seinen Herkunftsstaat reisen zu dürfen, während den deutschen Behörden die Abschiebung in diesen Drittstaat unmöglich ist.

2.3.10.1.2 Unzumutbarkeit der Ausreise für Minderjährige oder auf Grund langjährigen Aufenthalts

Es wird unter Hinweis auf die ursprüngliche Gesetzesbegründung vertreten, dass bei der Frage, ob eine Ausreisemöglichkeit besteht, auch die Zumutbarkeit der freiwilligen Ausreise im Hinblick auf die persönliche Situation des Geduldeten zu berücksichtigen sei[92]. Die ursprüngliche Gesetzesbegründung sah eine positive Ermessensausübung insbesondere bei Minderjährigen und Personen mit langjährigem Aufenthalt vor[93]. Nach dieser Auffassung soll die Regelung zur Überführung von langjährigen Duldungsinhabern in ein Bleiberecht insbesondere dann Anwendung finden, wenn die Durchsetzung der Ausreisepflicht unter Berücksichtigung des Einzelfalls nicht mehr als verhältnismäßig angesehen werden kann. Unverhältnismäßig sei die Durchsetzung der Ausreisepflicht zum Beispiel bei einem lang andauernden Aufenthalt im Bundesgebiet oder bei einer un-

---

[92] Ziffer 3.4 des Erlasses des rheinland-pfälzischen Innenministeriums vom 17. Dezember 2004; Ziffer 1.1 Erlass des Innenministeriums des Landes Schleswig Holstein vom 28. September 2005; Ziffer 5 der Auslegungshinweise des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern vom 27. Juli 2005; Stellungnahme *Dienelt*, VG Darmstadt, Anlagenband I, S. 97; Wortprotokoll *Gärtner*, Innenministerium Schleswig-Holstein, Anlagenband I, S. 382; ebenso Wortprotokoll *Veit*, MdB, Anlagenband I, S. 384, im Ergebnis ebenso Stellungnahmen amnesty international, Anlagenband II, S. 385, Deutscher Caritasverband, Anlagenband II, S. 407, PRO ASYL, Anlagenband II, S. 507, Refugion, Anlagenband II, S. 532.

[93] BR-Drs. 22/03, S. 180.

verschuldeten überlangen Verfahrensdauer, wenn der Ausländer tatsächlich integriert ist. Die Mehrzahl der Länder sind allerdings der Ansicht, dass die Unmöglichkeit der Ausreise nicht auf einen langjährigen Voraufenthalt im Bundesgebiet oder die bereits erfolgte Integration des Ausländers gestützt werden kann. Auch die Rechtsprechung lehnt dies ab. Lediglich nach einem Beschluss des Hessischen VGH und einem Urteil des VG Darmstadt sei bei der Frage, ob die Ausreise subjektiv möglich und zumutbar ist, auch der Aufenthaltszeitraum des Ausländers im Bundesgebiet zu berücksichtigen[94].

Nach Ansicht des Bundesministeriums des Innern ist die Heranziehung der ursprünglichen Gesetzesbegründung nicht aussagekräftig, da sich das Verständnis der Norm und die Systematik der aufenthaltsgewährenden Regelungen im Lauf des Gesetzgebungsverfahrens grundlegend verändert haben. Die gegenteilige Auffassung führte ferner dazu, dass § 25 Abs. 5 AufenthG die Funktion einer allgemeinen Altfallregelung erhielte. Ein wesentlicher Bestandteil des Kompromisses zum Zuwanderungsgesetz war jedoch der Verzicht auf eine allgemeine Altfallregelung.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die rechtliche Unmöglichkeit des § 25 Abs. 5 AufenthG sich nicht auf subjektive oder zielstaatsbezogene, sondern nur auf inlandsbezogene Ausreisehindernisse bezieht. Diese können sich z. B. aus Art. 1 und 2 GG bei schwerer Krankheit ergeben[95].

#### 2.3.10.1.3 Handlungsoptionen

Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Auslegungen des § 25 Abs. 5 AufenthG in Rechtspraxis und Rechtsprechung ist die Wiederherstellung

---

[94] VGH Hessen, Beschluss vom 1. Juni 2005 – 3 TG 1273/05 – Asylmagazin 2005, Heft 9, S. 33; VG Darmstadt, Urteil vom 22. November 2005 – 4 E 2800/03 –, Asylmagazin 2006, Heft 1-2, S. 40, aufgehoben durch VGH Hessen, Urteil vom 7. Juli 2006 – 7 UE 509/06 –, Pressemitteilung des VGH Hessen vom 10. Juli 2006; offen gelassen von OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 24. Februar 2006 – 7 B 10020/06 –, InfAuslR 2006, S. 274 ff.
[95] Zu Art. 6 GG siehe unten 2.3.5.1.1.

einer bundeseinheitlichen Praxis bezogen auf die Anwendbarkeit des § 25 Abs. 5 AufenthG anzustreben[96].

Nach Auffassung des Bundesministeriums des Innern besteht derzeit jedoch keine zwingende Notwendigkeit für eine Gesetzesänderung, um den gesetzgeberischen Willen umzusetzen. Vielmehr sollte abgewartet werden, ob das Bundesverwaltungsgericht in den schriftlichen Urteilsgründen zu seiner Entscheidung vom 27. Juni 2006 Hinweise zur Auslegung des § 25 Abs. 5 AufenthG gibt, die eine einheitliche Anwendungspraxis wiederherstellen.

2.3.10.1.4 Rechtliche Unmöglichkeit und Art. 6 GG

Strittig ist, inwieweit eine Gefährdung der familiären Lebensgemeinschaft und der Ehe eine rechtliche Unmöglichkeit der Ausreise i. S. v. § 25 Abs. 5 AufenthG begründen können. Es liegen erste obergerichtliche Entscheidungen vor, denen zufolge der unbestimmte Begriff der „rechtlichen Unmöglichkeit“ auch für die Wertungen des in Art. 6 Abs. 1 GG enthaltenen Schutzauftrages zugänglich ist, so dass bei der Anwendung des § 25 Abs. 5 AufenthG entsprechend dem Gewicht der familiären Bindungen diese zu berücksichtigen sind[97]. Dabei sei jedoch eine Abwägung vorzunehmen. Die Pflicht des Staates, Ehe und Familie zu schützen, drängt im Rahmen der ausländerbehördlichen Entscheidung einwanderungspolitische Belange nicht schon generell zurück. In den bisher ergangenen obergerichtlichen Entscheidungen wurde im Ergebnis aus Art. 6 GG keine rechtliche Unmöglichkeit hergeleitet, da einwanderungspolitische Belange überwogen.

Nach der Gegenauffassung[98] ist die Unzumutbarkeit einer Trennung von Familienangehörigen regelmäßig im Verfahren über die Erteilung einer

---

[96] So auch die überwiegende Auffassung im Rahmen des Praktiker-Erfahrungsaustauschs, vgl. Wortprotokoll *Armbruster*, VG Sigmaringen, Anlagenband I, S. 358; Wortprotokoll *Dienelt*, VG Darmstadt, Anlagenband I, S. 364.
[97] OVG Thüringen, Beschluss vom 25. Mai 2005 – 3 EO 114/05 –, zit. nach juris; OVG Niedersachsen, Urteil vom 29. November 2005 – 10 LB 84/05 –, Asylmagazin 2006, Heft 3, S. 31 unter Bezugnahme auf BVerwG, Urteil vom 4. Juni 1997 – 1 C 9.95 –, BVerwGE 105, S. 35 ff.
[98] So *Hailbronner*, AuslR, A 1, § 25 AufenthG Rn. 99.

Aufenthaltserlaubnis nach Abschnitt 6 (Aufenthalt aus familiären Gründen) und nicht nach Abschnitt 5 (Aufenthalt aus humanitären Gründen) geltend zu machen. Absatz 5 solle diejenigen Fälle erfassen, die außerhalb des regulären Aufenthaltserlaubnisverfahrens liegen. Eine Ausnahme komme allenfalls in Betracht, wenn der Zugang zum regulären Verfahren ausgeschlossen sei, etwa im Falle der Ablehnung des Asylantrags (§ 10 Abs. 3 AufenthG).

Es sollte die weitere Entwicklung in der Rechtsprechung beobachtert weden und gegebenenfalls in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift eine Klarstellung erfolgen.

2.3.10.1.5 Sogenannte Verwurzelungsfälle

Eine Reihe von Entscheidungen deutscher Gerichte zur Frage eines Aufenthaltsrechts auf Grund eines langjährigen Aufenthaltes des Ausländers stehen im Zusammenhang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zu Art. 8 EMRK.

In dem Urteil *Sisojeva ./. Lettland*[99] hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte entschieden, dass die anhaltende Weigerung der Behörden, den Beschwerdeführern ein Aufenthaltsrecht zu gewähren, einen Eingriff in ihr Recht auf Achtung der Privatsphäre nach Art. 8 Abs. 1 EMRK darstellt. Die Verwaltungsgerichte Stuttgart und Darmstadt haben unter Berufung auf dieses Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte die Voraussetzungen des § 25 Abs. 5 Satz 1 AufenthG als erfüllt angesehen, da die Kläger hier aufgewachsen, verwurzelt und erfolgreich integriert seien[100]. Während der 11. Senat des VGH Baden-Württemberg[101] es abgelehnt hat, dass ein rechtlich ungesicherter Aufent-

---

[99] EGMR, Urteil vom 16. Juni 2005 – 60654/00 –, InfAuslR 2005, S. 349 f. – noch nicht rechtskräftig, da die Große Kammer des EGMR angerufen wurde.
[100] VG Stuttgart, Urteil vom 11. Oktober 2005 – 11 K 5363/03 –, Asylmagazin 2005, Heft 12, S. 29; VG Stuttgart, Urteil vom 22. November 2005 – 12 K 2469.04 –, InfAuslR 2006, S. 72, 74; VG Darmstadt, Beschluss vom 21. Dezember 2005 – 8 G 2120/05(2) –, soweit ersichtlich nicht veröffentlicht, aufgehoben durch VGH Hessen, Beschluss vom 15. Februar 2006 – 7 TG 106/06 –, InfAuslR 2006, S. 217 ff.
[101] VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 10. Mai 2006 – 11 S 2354/05 –, soweit ersichtlich noch nicht veröffentlicht.

halt Grundlage für die Annahme eines schutzwürdigen Privatlebens i. S. v. Art. 8 Abs. 1 EMRK sein kann, haben der 13. Senat des VGH Baden-Württemberg[102] sowie das OVG Rheinland-Pfalz[103] die Frage offen gelassen, da im konkreten Fall ein möglicher Eingriff jedenfalls nach Art. 8 Abs. 2 EMRK gerechtfertigt war.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts setzt ein Eingriff in die von Art. 8 Abs. 1 EMRK geschützten Rechte durch Versagung des Aufenthalts für einen Ausländer grundsätzlich voraus, dass sein Privat- und Familienleben in dem betreffenden Land fest verankert ist und sich nicht auf eine lose Verbindung beschränkt[104]. Hierzu gehört grundsätzlich – als Basis – eine aufenthaltsrechtliche Verankerung[105].

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat es bisher offen gelassen, welche rechtliche Qualität ein Aufenthalt haben muss, um Grundlage eines i. S. v. Art. 8 Abs. 1 EMRK schützenswerten Privat- oder Familienlebens sein zu können. Allein ein lang dauernder faktischer Aufenthalt ist auch aus Sicht des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte nicht ausreichend. In seiner Entscheidung *Ghiban*[106] heißt es ausdrücklich, Art. 8 Abs. 1 EMRK dürfe nicht so ausgelegt werden, als verbiete er allgemein die Abschiebung eines fremden Staatsangehörigen nur deswegen, weil dieser sich eine bestimmte Zeit im Hoheitsgebiet des Vertragsstaates aufgehalten habe. Auf das fehlende Aufenthaltsrecht hat der EGMR sowohl in der Entscheidung *Ghiban*[107] als auch in der Sache *Dragan*[108] jeweils maßgeblich abgestellt.

---

[102] VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 18. Januar 2006 – 13 S 2220/05 –, VBlBW 2006, S. 200.
[103] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 24. Februar 2006 – 7 B 10020/06 –, InfAuslR 2006, S. 274 ff.
[104] BVerwG, Urteil vom 3. Juni 1997 – 1 C 18/96 –, NVwZ 1998, S. 189 ff.
[105] VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 10. Mai 2006 – 11 S 2354/05 –, soweit ersichtlich noch nicht veröffentlicht.
[106] EGMR, Urteil vom 16. September 2004 – 11103/03 –, NVwZ 2005, S. 1046 ff.
[107] Ebd.
[108] EGMR, Urteil vom 7. Oktober 2004 – 33743/03 –, NVwZ 2005, S. 1043 ff.

2.3.10.1.6 Bewertung

Nach Auffassung des Bundesministeriums des Innern kommt ein rechtlich ungesicherter Aufenthalt als Grundlage für die Annahme eines schutzwürdigen Privatlebens i. S. d. Art. 8 Abs. 1 EMRK nicht in Betracht. Die Ausreisepflicht von Ausländern, die geduldet sind, bleibt vollziehbar. Auch eine Aufenthaltsgestattung nach § 55 Abs. 1 Satz 1 AsylVfG genügt nicht, um den Schutzbereich des Art. 8 EMRK zu eröffnen, da diese Legalisierung nur der Durchführung eines geordneten Asylverfahrens dient und mit ihrer Erteilung keine Aussage zur Billigung des Aufenthalts über die Zwecke der Durchführung des Asylverfahrens hinaus getroffen wird. Die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zu Art. 8 EMRK im Fall *Sisojeva ./. Lettland* führt zu keinem anderen Ergebnis. Der Fall ist von der Besonderheit geprägt, dass die Beschwerdeführer als Bürger der Sowjetunion lange Zeit rechtmäßig im Gebiet des heutigen Staates Lettland gewohnt hatten und ihr aufenthaltsrechtlicher Status erst im Anschluss an politische Umwälzungen – die Auflösung der Sowjetunion und die Unabhängigkeit Lettlands – auf Grund ihrer Volkszugehörigkeit in Frage gestellt worden ist.

Bisher gibt es, soweit ersichtlich, keine Entscheidung deutscher Gerichte, in der eine Aufenthaltserlaubnis durch ein Gericht auf der Basis des § 25 Abs. 5 AufenthG i. V. m. Art. 8 EMRK rechtskräftig zugesprochen wurde[109]. In der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte ist noch nicht eindeutig geklärt, welcher Art der Aufenthalt sein muss, um Grundlage eines schützenswerten Privatlebens im Sinne des Art. 8 EMRK zu sein. Da im Fall *Sisojeva ./. Lettland* die Große Kammer des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte angerufen wurde, ist zu dieser Frage eine Klärung durch den Gerichtshof zu erwarten.

Die Evaluierung hat ergeben, dass derzeit noch kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. Die Rechtsprechung ist jedoch weiter zu beobachten, um ggf. die Rechtslage durch Gesetzesänderung oder im Rahmen der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift klarzustellen.

[109] Alle Entscheidungen der 1. Instanz sind aufgehoben worden oder die Berufung wurde zugelassen.

#### 2.3.10.2 Verletzung von Mitwirkungspflichten

Kritisiert wird, dass Ausländern mitunter eine lange zurückliegende Verletzung ihrer Mitwirkungspflichten vorgehalten wird mit der Folge, dass sie angesichts des § 25 Abs. 5 Satz 3 AufenthG keine Aufenthaltserlaubnis erhalten.

Einvernehmen bestand im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens, dass zwischen solchen Personen unterschieden werden sollte, die nicht zurückkehren können, aus Gründen, die sie nicht zu vertreten haben, und solchen, die nicht zurückkehren wollen. Laut Gesetzesbegründung zum heutigen § 25 Abs. 5 Satz 3 AufenthG sollen nur solche Personen eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, die die Ausreisehindernisse nicht selbst zu vertreten haben, insbesondere bei Täuschung über ihre Identität oder Nationalität[110]. Diese Vorschrift enthält eine grundlegende Wertung. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts darf eine Rechtsordnung, die sich ernst nimmt, nicht Prämien auf die Missachtung ihrer selbst setzen[111]. Sie schafft sonst Anreize zur Rechtsverletzung, diskriminiert rechtstreues Verhalten[112] und untergräbt damit die Voraussetzungen ihrer eigenen Wirksamkeit. Die Bereitschaft zu rechtmäßigem Verhalten darf nicht dadurch untergraben werden, dass statt des rechtstreuen Verhaltens der Rechtsverstoß begünstigt wird.

Die Evaluierung hat in Bezug auf die Verletzung von Mitwirkungspflichten keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf ergeben. Im Rahmen der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift sollte der Umfang der Mitwirkungspflichten näher definiert werden[113].

Im Rahmen der Länderumfrage wurde auf das Problem hingewiesen, dass Kindern ein bei § 25 Abs. 5 Satz 3 AufenthG zu berücksichtigendes Ver-

---

[110] BR-Drs. 22/03, S. 180.
[111] BVerfG, Urteil vom 24. Mai 2006 – 2 BvR 669/04 –, zit. nach juris.
[112] BVerfG, Urteil vom 27. Juni 1991 – 2 BvR 1493/89 –, BVerfGE 84, S. 239, 268 ff.; BVerfG, Urteil vom 9. März 2004 – 2 BvL 17/02 –, BVerfGE 110, S. 94, 112 ff.
[113] Zum Umfang siehe BayVGH, Urteil vom 23. März 2006 – 24 B 05.2889 –, zit. nach juris; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 14. März 2006 – 18 E 924/04 –, zit. nach juris.

schulden der Eltern zugerechnet wird[114]. Es sei in vielen Fällen nur schwer vermittelbar, Kinder, die seit Jahren in Deutschland leben und sich sozial und schulisch gut integriert haben, in ihre Herkunftsländer zurückzuschicken, an die sie mitunter keine Erinnerung mehr haben oder die sie nie kennen gelernt haben.

Aus den oben genannten Gründen kann pflichtwidriges Verhalten grundsätzlich nicht nachträglich prämiert werden. In der gesamten Rechtsordnung gibt es Vorschriften über die Zurechnung des Verhaltens des gesetzlichen Vertreters. Auch im Ausländerrecht gilt, dass sich der gesetzlich vertretene Minderjährige das Verhalten seines Vertreters zurechnen lassen muss[115]. Hat ein Verschulden der Eltern den Aufenthalt ermöglicht, ist dies den Kindern grundsätzlich zuzurechnen, weil deren Aufenthalt auch auf diesem Rechtsverstoß beruht. Die aufenthaltsrechtliche Berücksichtigung der rechtlichen Bindung des Kindes an seine Eltern entspricht auch den Regelungen des deutschen Familienrechts, wonach Kinder den Wohnsitz der Eltern teilen (§ 11 BGB) und diesen im Rahmen der elterlichen Sorge das Aufenthaltsbestimmungsrecht für ihr Kind zusteht (§§ 1626 Abs. 1, 1631 Abs. 1 BGB). Auch die Konzeption des Aufenthaltsgesetzes geht davon aus, dass minderjährige Kinder grundsätzlich das aufenthaltsrechtliche Schicksal ihrer Eltern teilen (§ 27 Abs. 1 i. V. m. §§ 29 Abs. 1 bis 4, 32 Abs. 1 und 3, 34 AufenthG). Hinzu kommt, dass ein für das minderjährige Kind hergeleitetes Aufenthaltsrecht dazu führen würde, dass den Eltern (und im weiteren auch den minderjährigen Geschwistern) ohne nähere Prüfung ihrer Integration unter Bezugnahme auf Art. 6 GG und Art. 8 EMRK in der Regel zumindest Abschiebungsschutz zu gewähren wäre, was einwanderungspolitische Belange der Bundesrepublik Deutschland in ganz erheblichen Maße berühren würde. Eine allgemeine Regelung im Gesetz, die die Zurechnung der Verletzung von Mitwirkungspflichten durch die Eltern für minderjährige Kinder ausschließt,

---

[114] Siehe Stellungnahme Nordrhein-Westfalen, Anlagenband II, zur Frage I. 6. h).
[115] BVerwG, Beschluss vom 30. April 1997 – 1 B 74/97 –, zit. nach juris, Rn. 4 der Gründe; OVG Münster, Beschluss vom 14. Juli 2005 – 18 B 963/05 –, zit. nach juris, Rn. 1 der Gründe; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 16. September 2005 – 8 B 7.04 –, soweit ersichtlich noch nicht veröffentlicht.

würde zudem die Gefahr eines sogenannten Pull-Effektes mit sich bringen. Andere Überlegungen sind bei der Erörterung eines Bleiberechts einzubringen.

Nach Auffassung des Bundesministeriums des Innern bietet sich im Übrigen eine Einzelfalllösung in besonders gelagerten humanitären Fallgestaltungen an.

2.3.10.3 Anwendungspraxis zu § 25 Abs. 5 AufenthG

Am 31. Dezember 2004 hielten sich nach den Angaben des AZR 202.929 Geduldete im Bundesgebiet auf; am 31. Dezember 2005 waren es 191.216 Geduldete (diese Zahl erfasst auch die Ausländer, die auf der Grundlage des Zuwanderungsgesetzes erstmals eine Duldung erhielten). Die genaue Zahl der Personen, die nach § 25 Abs. 5 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis erhalten haben, kann dem AZR bislang nicht entnommen werden, da die Ausländerbehörden auf Grund der Übergangsregelung in § 20 AZRG-DV die Daten für das Jahr 2005 nachträglich in das AZR eintragen müssen. Bisher wurden 25.588 nach § 25 Abs. 5 AufenthG erteilte Aufenthaltserlaubnisse gemeldet[116]. Auch wenn angesichts der noch anstehenden Nachmeldungen die Zahl höher sein dürfte, bedeutet dies, dass jedenfalls nicht mehr als 20 % der geduldeten Ausländer auf diesem Wege eine Aufenthaltserlaubnis erhalten konnten[117].

Folgende Ursachen waren nach den Erfahrungen der Länder[118] dafür ausschlaggebend, dass keine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG erteilt werden konnte:

- Die freiwillige Ausreise ist möglich.
- Der Ausländer hat das Ausreisehindernis selbst zu vertreten durch Verschleierung der Identität, Identitätstäuschung, Täuschung über

[116] Stand: 31. Mai 2006.
[117] Zur Abschaffung der Kettenduldungen insgesamt vgl. auch Ziffer 2.4.1.
[118] Stellungnahmen von Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Anlagenband II, jeweils zur Frage I. 6. f).

die Staatsangehörigkeit, falsche Angaben, Urkundenunterdrückung, selbst verschuldete Passlosigkeit oder fehlende Mitwirkungsbereitschaft.

- Die Behörden des Heimatstaates verweigern die Kooperation.

Es wurde berichtet, dass die lange Aufenthaltsdauer in der Mehrzahl der Fälle der langjährig Geduldeten auf Verfahrensverschleppungen, missbräuchliche Antragstellungen und fehlende Mitwirkungsbereitschaft zurückzuführen ist[119]. Auch aus der Diskussion während des Praktiker-Erfahrungsaustausches ergab sich dieses Bild. Nach Darstellung der Leiterin der Ausländerbehörde in München ist ganz überwiegend die Unmöglichkeit der Ausreise durch Passlosigkeit bedingt. Die Ausreisepflichtigen würden sich zu einem ganz überwiegenden Teil weigern, ihrer Ausreiseverpflichtung nachzukommen, und auch die zumutbaren Anstrengungen, insbesondere die Beschaffung von Pässen oder Passersatzpapieren, nur sehr mühsam erledigen[120]. Der Vertreter der Ausländerabteilung in Hamburg schätzt ein, dass etwa 80 – 90 % der Geduldeten zu denen gehören, die bewusst und absichtlich ihre Ausreise verhindern[121]. Darauf wurde entgegnet, dass einen großen Anteil auch die Bevölkerungsgruppe ausmacht, insbesondere aus dem ehemaligen Jugoslawien[122], die aus humanitären Gründen über Jahre hinweg im Bundesgebiet geduldet wurde, weil wegen der Lage im Herkunftsland eine Rückführung nicht möglich war bzw. nicht möglich ist. Da diese Personen jedoch inzwischen freiwillig ausreisen könnten, fallen sie nicht unter die Regelungen des § 25 Abs. 5 AufenthG.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass in der Mehrzahl der Fälle keine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG erteilt werden konnte, weil die betreffenden Personen entweder nunmehr freiwillig ausreisen

---

[119] Stellungnahme von Bayern, Anlagenband II, S. 39 sowie Antwort zur Frage 6 auf die Schriftliche Anfrage der Abgeordneten *Ackermann* (Bündnis 90/Die Grünen) vom 20. Februar 2006, Bayerischer Landtag, Drs. 15/5321.
[120] Vgl. Wortprotokoll *Vollmer*, Ausländerbehörde München, Anlagenband I, S. 360.
[121] Vgl. Wortprotokoll *Bruhns*, Ausländerabteilung Stadt Hamburg, Anlagenband I, S. 385.
[122] Vgl. Wortprotokoll *Dienelt*, VG Darmstadt, Anlagenband I, S. 386.

können oder weil sie durch eigenes Verschulden an der Ausreise gehindert sind. Erwartungen, dass die Anzahl erteilter Aufenthaltserlaubnisse weit höher sein würde, waren demzufolge in der Fehleinschätzung begründet, dass die Mehrzahl der Ausreisepflichtigen mit langer Aufenthaltsdauer an der freiwilligen Ausreise gehindert sei und Rückführungs- bzw. Ausreiseprobleme nicht selbst zu vertreten habe.

### 2.3.11 Härtefallregelung

Mit § 23a AufenthG wurde eine Regelung eingeführt, nach der Härtefallkommissionen auf Landesebene in besonders gelagerten, humanitären Fallgestaltungen die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis empfehlen können, auch wenn die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen für einen Aufenthaltstitel nicht vorliegen. Die oberste Landesbehörde oder eine von ihr bestimmte Stelle kann auf das Ersuchen der Härtefallkommission die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis anordnen. Sie entscheidet dabei nach Ermessen. Es besteht weder ein Anspruch auf das Stellen eines Ersuchens durch die Härtefallkommission noch auf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis durch die zuständige Landesbehörde.

Mit der Einführung der Härtefallregelung in § 23a AufenthG ist eine seit vielen Jahren von karitativen Organisationen, von den Kirchen und Flüchtlingsverbänden erhobene Forderung umgesetzt worden.

#### 2.3.11.1 Praktische Erfahrungen

Soweit bereits Erfahrungen vorliegen, wird die Einführung einer Härtefallregelung durch § 23a AufenthG weitgehend positiv beurteilt[123]. In 14 Ländern sind bereits Härtefallkommissionen eingerichtet worden, von denen die meisten seit Monaten tätig sind. In Niedersachsen befasste sich bisher der Petitionsausschuss mit Härtefällen; es ist jedoch geplant, dass ab dem

---

[123] Siehe Stellungnahmen der Länder, Anlagenband II, jeweils zur Frage I. 6. i) ; amnesty international, Deutscher Caritasverband, Deutsches Rotes Kreuz und Diakonie begrüßen die Einführung der Härtefallregelung, s. Stellungnahmen jeweils zu § 23a AufenthG, Anlagenband II.

1. Juli 2006 eine Härtefallkommission ihre Arbeit aufnimmt[124]. Bayern wollte zunächst die Erfahrungen der anderen Länder abwarten. Kürzlich hat sich der Bayerische Staatsminister des Innern Dr. Günther Beckstein auf der Grundlage der Erfahrungen in den anderen 14 Ländern für die Einrichtung einer Härtefallkommission ausgesprochen[125].

Laut AZR wurde in 1.283 Fällen Aufenthaltserlaubnisse nach § 23a AufenthG erteilt[126]. Die tatsächliche Zahl dürfte weitaus höher liegen, da die Nachmeldung für 2005 noch nicht abgeschlossen ist. Vollständige Zahlen über die Tätigkeit der Härtefallkommissionen im vergangenen Jahr liegen dem Bundesministerium des Innern derzeit für Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein vor:

Berlin ist das Bundesland, in dem bisher die meisten Aufenthaltstitel nach der neuen Härtefallregelung erteilt wurden. Die Senatsverwaltung für Inneres des Landes Berlin hat im Jahr 2005 rund 670 Personen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23a AufenthG erteilt[127]. Der Senator für Inneres Dr. Eberhard Körting ist damit zwei Dritteln der Ersuchen der Härtefallkommission gefolgt. Die Berliner Härtefallkommission, die im vergangenen Jahr über den Aufenthalt von knapp 1.400 Personen beraten hat, hatte für gut 1.000 Personen ein Härtefallersuchen an den Senator für Inneres gestellt.

In Nordrhein-Westfalen wurden im Jahr 2005 in 52 Fällen eine Aufenthaltserlaubnis auf Grund der Tätigkeit der Härtefallkommission erteilt, was schätzungsweise 200 Personen entspricht. Allerdings haben die Ausländerbehörden 29 Fälle noch nicht entschieden. Die Härtefallkommission hat von den rund 1000 Anträgen in nur 92 Fällen, also für ca. 350 Personen ein Ersuchen gestellt. Verglichen damit stellt sich die Handhabung der Härtefallregelung durch die Berliner Härtefallkommission als großzügiger dar.

---

[124] Hannoversche Allgemeine Zeitung, Kein Politiker in der Kommission für Härtefälle, Ausgabe vom 24. Mai 2006.
[125] Pressemitteilung Nr. 168/06 vom 15. Mai 2006 des Bayerischen Staatsministeriums des Innern.
[126] Stand: 31. Mai 2006.
[127] Berliner Jahresstatistik ab 2005 zur Arbeit der Härtefallkommission.

In Schleswig-Holstein hat sich die Härtefallkommission mit 356 Personen befasst, für 181 Personen hat sie ein Ersuchen gestellt. Dem Ersuchen ist das Innenministerium für 169 Personen gefolgt, die eine Aufenthalterlaubnis erhalten haben.

In Brandenburg hat das Ministerium des Innern bisher für 59 Personen dem Ersuchen der Härtefallkommission stattgegeben.

#### 2.3.11.2 Bewertung

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens bestand Einigkeit, dass die Regelung des § 23a AufenthG nicht als Ersatz für eine Bleiberechtsregelung zugunsten einer großen Anzahl von Ausländern vorgesehen ist, sondern nur als Abhilfemöglichkeit in besonders gelagerten, humanitären Fallgestaltungen. Im Rahmen der Umfrage bei den Ländern sowie auf dem Praktiker-Erfahrungsaustausch bestand ebenfalls Einvernehmen, dass die Vielzahl der Fälle nicht über die Härtefallkommissionen geklärt werden können[128].

Die unterschiedliche Anwendungspraxis, die in den deutlich abweichenden Entscheidungszahlen zum Ausdruck kommt, macht es aus Sicht des Bundesministeriums des Innern erforderlich, eine stärkere Harmonisierung der Anwendungspraxis herbeizuführen. Auch wurde seitens der Länder und Verbände der Wunsch geäußert, klarstellende Ausführungen in die Allgemeine Verwaltungsvorschrift aufzunehmen, zumal es keine Gesetzesbegründung zu § 23a AufenthG gibt. Die Länder vertreten unterschiedliche Rechtsauffassungen insbesondere zu der Frage, ob eine Aufenthaltserlaubnis auf Grund der Härtefallregelung auch erteilt werden kann, wenn der Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde (§ 10 Abs. 3 Satz 2 AufenthG). In diesem Zusammenhang stellt sich allgemein die Frage, von welchen Erteilungs- oder Verlängerungsvoraussetzungen bzw. Versagungsgründen im Rahmen des § 23a AufenthG abgesehen werden kann.

---

[128] Siehe z. B. Stellungnahmen von amnesty international, Deutscher Caritasverband und Deutsches Rotes Kreuz, Anlagenband II, S. 389 bzw. 407 bzw. 455.

Nach Auffassung des Bundesministeriums des Innern ist ein Abweichen von Vorschriften wie § 10 Abs. 3 Satz 2, § 11 Abs. 1 oder § 29 Abs. 3 AufenthG bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23a AufenthG grundsätzlich möglich, um besonders gelagerte humanitäre Fallgestaltungen gerecht werden zu können. Es ist in die Entscheidung der Länder gestellt, ob sie diese Vorschriften als Ausschlussgründe in die Rechtsverordnung zur Einrichtung einer Härtefallkommission aufnehmen. Ein Abweichen von § 5 Abs. 4 AufenthG ist allerdings nicht zulässig. Bei Vorliegen von Tatsachen, die die Schlussfolgerung rechtfertigen, dass eine Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland vorliegt, überwiegt stets das öffentliche Interesse an der Fernhaltung des Betroffenen vom Bundesgebiet.

Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift sollte für Rechtsklarheit und für eine Harmonisierung der Anwendung des § 23a AufenthG sorgen. Die Evaluierung hat aber keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf ergeben.

### 2.3.12 Die Sperrwirkung des § 10 Abs. 3 Satz 2 AufenthG

Sowohl im Rahmen der Länderumfrage als auch auf dem Praktiker-Erfahrungsaustausch wurde die Vorschrift des § 10 Abs. 3 Satz 2 und 3 AufenthG kritisiert. Nordrhein-Westfalen hat eingewandt, dass bei dem Begriff „Anspruch“ unklar sei, ob hierunter nur gesetzliche Ansprüche oder auch Fälle der Ermessensreduzierung auf Null fallen. Hier sei eine Klarstellung im Sinne der Rechtssicherheit insbesondere im Hinblick auf das verwaltungsgerichtliche Verfahren geboten.

Nach § 10 Abs. 3 Satz 3 AufenthG greift der Versagungsgrund aus Satz 2 dieser Vorschrift nicht, wenn ein Anspruch auf Erteilung eines Aufenthaltstitels besteht. Nach den VAH besteht im Falle der Ermessensreduzierung auf Null kein Anspruch im Sinne dieser Vorschrift[129], denn die Vorschrift bezieht sich nur auf einen gesetzlichen Anspruch. Der Ausnahmecharakter des § 10 Abs. 3 Satz 3 AufenthG gebietet eine enge Auslegung. Für

[129] VAH, Ziffer 10.3.1.

eine restriktive Handhabung der Vorschrift spricht ferner die Gesetzessystematik: Durch § 10 Abs. 3 Satz 3 AufenthG soll in Fällen, in denen der Ausländer im Asylverfahren über seine Identität getäuscht oder Mitwirkungspflichten gröblich verletzt hat (vgl. § 30 Abs. 3 AsylVfG), dieses Verhalten auch aufenthaltsrechtlich sanktioniert werden. Die Fallgruppen des § 30 Abs. 3 AsylVfG betreffen insbesondere den Verstoß gegen Mitwirkungspflichten und andere Fälle rechtsmissbräuchlicher Antragstellung sowie Fälle der Begehung schwerer Straftaten. Ausgenommen hiervon sind laut Gesetzesbegründung zu § 10 Abs. 3 AufenthG lediglich Fälle, in denen ein Anspruch auf Erteilung eines Aufenthaltstitels besteht, zum Beispiel bei deutschverheirateten Ausländern[130]. Die Gesetzesbegründung führt damit einen gesetzlichen Anspruch an (§ 28 Abs. 1 AufenthG). Es folgt daher auch aus der Entstehungsgeschichte des § 10 Abs. 3 AufenthG, dass hierunter nur gesetzliche Ansprüche, nicht jedoch Ansprüche auf Grund von Soll-Vorschriften oder einer Ermessensreduzierung auf Null fallen sollen.

Die Rechtslage sollte in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift klargestellt werden.

Ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht lediglich auf Grund der Qualifikationsrichtlinie. Nach der Qualifikationsrichtlinie ist subsidiär Schutzberechtigten grundsätzlich ein Aufenthaltstitel zu gewähren. Die Möglichkeit, subsidiär Schutzberechtigten den Aufenthaltstitel zu verweigern, weil ein vorheriger Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt worden ist, besteht nach der Qualifikationsrichtlinie nicht.

Die Vorschrift des § 10 Abs. 3 Satz 3 AufenthG ist daher entsprechend zu ändern. Dabei bietet es sich an, für die weitere Ausnahme von § 10 Abs. 3 Satz 2 AufenthG allgemein an den Besitz der Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG anzuknüpfen. Der Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern für ein Richtlinien-Umsetzungsgesetz sieht bereits eine entsprechende Regelung vor.

---

[130] Vgl. BR-Drs. 22/03 vom 16. Januar 2003, S. 163.

### 2.3.13 Aufenthaltsrecht für Opfer pflichtwidriger Handlungen von Hoheitsträgern

Vereinzelt treten Fälle auf, bei denen Ausländer Opfer pflichtwidriger Handlungen von Hoheitsträgern, z. B. pflichtwidriger Einsatz einer Waffe durch einen Polizeibeamten, werden[131]. Nach geltender Rechtslage haben Ausländer, die Opfer staatlicher Gewalt geworden sind, allein aus diesem Grund keinen Anspruch auf Erteilung eines Aufenthaltstitels. Ein entsprechender Gesetzgebungsbedarf wurde bei der Länderumfrage auch nicht sichtbar[132]. Das Bundesministerium des Innern sieht ebenfalls keine Notwendigkeit, für Opfer staatlicher Gewalt einen Anspruch auf einen Aufenthaltstitel zu schaffen.

Zunächst ist es nicht Zweck des Ausländerrechts, durch pflichtwidrige Handlungen von Hoheitsträgern erlittene Nachteile auszugleichen. Hierfür ist unter anderem gemäß § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG die Haftung der juristischen Person, der der Hoheitsträger zuzuordnen ist, vorgesehen.

Des Weiteren sind die Fälle, bei denen ein Ausländer aufgrund rechtswidriger Handlungen deutscher Hoheitsträger derart verletzt wird, dass er lebenslang schwerstbehindert ist, exzeptionelle Fälle, die nicht einer abstrakt generellen Regelung bedürfen. Für diese Ausnahmefälle steht bereits nach geltendem Recht ein ausreichendes Instrumentarium zur Verfügung, das es erlaubt, nach Prüfung im Einzelfall einen Aufenthaltstitel zu gewähren. Gemäß § 23a AufenthG ist den Ländern die Möglichkeit eröffnet worden, Härtefallkommissionen einzurichten, auf deren Ersuchen die Ausländerbehörden abweichend von den allgemeinen Erteilungs- und Verlängerungsvoraussetzungen aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen einen Aufenthaltstitel erteilen können. Hintergrund für die Konzeption dieser Regelung war die Überlegung, dass es Ausnahmefälle gibt, bei denen mit den allgemeinen ausländerrechtlichen Regelungen keine befriedigenden Lösungen erreicht werden können. Deshalb wurde für die

---

[131] Schreiben des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages vom 12.08.2005, Pet 1-15-06-260-019254, BT-Drs. 15/5839, lfd. Nr. 1; vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2003 – 1 BvR 9 118/03 –, NVwZ-RR 2004, S. 933 f.; Landgericht Frankfurt/Oder, Urteil vom 13. März 2001 – 25ks 14/00 –, soweit ersichtlich nicht veröffentlicht.

[132] Vgl. Stellungnahmen der Länder, Anlagenband II, jeweils zu Frage I. 1. f).

Fälle, die einer Billigkeitsentscheidung aus Gründen der Einzelfallgerechtigkeit, d. h. einer Korrektur des gesetzlich Gerechten, bedürfen, die Härtefallregelung geschaffen. Hinsichtlich der Erfahrungen mit Härtefallregelungen kann auf die Ausführungen zu Ziffer 2.3.11 verwiesen werden.

Die Härtefallregelung ist somit grundsätzlich geeignet, auch in den oben geschilderten Ausnahmefällen einen entsprechenden Aufenthaltstitel zu erteilen.

Aus diesem Grund ist es nicht erforderlich, spezialgesetzliche Regelungen für Opfer rechtswidriger staatlicher Gewalt zu schaffen. Es ist somit für die oben geschilderte Fallgruppe kein Gesetzgebungsbedarf ersichtlich.

## 2.4 Kettenduldungen/Bleiberechtsregelung

### 2.4.1 Betroffener Personenkreis

Durch die Neuregelungen im Zuwanderungsgesetz wurde die Möglichkeit geschaffen, bisher unsichere aufenthaltsrechtliche Situationen zu klären. Die Praxis der Kettenduldungen wurde mit dem Aufenthaltsgesetz für bestimmte Personengruppen abgeschafft. Ausländer, für die Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 2, 3, 5 und 7 AufenthG festgestellt wurden, haben nach § 25 Abs. 3 Satz 1 AufenthG grundsätzlich einen Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis[133]. Auf diese Personengruppen bezog sich auch die viel zitierte Äußerung des damaligen Bundesinnenministers Otto Schily[134], dass mit dem Zuwanderungsgesetz die Kettenduldungen abgeschafft werden. Maßstab für den Erfolg des Zuwanderungsgesetzes in diesem Punkt sind daher nicht nur die nach § 25 Abs. 5 AufenthG erteilten Aufenthaltstitel. Seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes bis zum 31. Mai 2006 haben die Ausländerbehörden insgesamt 41.560 nach § 25 Abs. 3 und Abs. 5 AufenthG erteilte Aufenthaltserlaubnisse an das AZR gemeldet. Diese Angabe ist aber nicht vollständig. Die genaue Zahl der Aufent-

[133] Vgl. die Ausführungen zu den Ziffern 2.3.6 und 2.3.7 zu § 25 Abs. 2 und 3 AufenthG.
[134] Siehe Plenarprotokoll 15/118 zur abschließenden Beratung des Zuwanderungsgesetzes, Stenografischer Bericht.

haltserlaubnisse, die nach diesen Vorschriften erteilt wurden, kann dem AZR noch nicht entnommen werden, da die Ausländerbehörden auf Grund der Übergangsregelung des § 20 AZRG-DV die Daten für das Jahr 2005 nachträglich in das Register eintragen müssen. Zu berücksichtigen sind hier zudem die Verbesserungen beim Flüchtlingsschutz[135]. So erhalten Personen, die wegen drohender nichtstaatlicher Verfolgung bislang nur geduldet wurden, inzwischen eine Aufenthaltserlaubnis.

Mit dem § 23a AufenthG wurde außerdem eine Härtefallregelung in das Gesetz aufgenommen, nach der die oberste Landesbehörde in besonderen Härtefällen die Möglichkeit hat, auf Ersuchen der Härtefallkommission des Landes ausreisepflichtigen Ausländern aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen einen rechtlich gesicherten Aufenthaltsstatus zu gewähren[136].

§ 25 Abs. 5 AufenthG bietet die Möglichkeit der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für ausreisepflichtigen Personen, wenn ihre Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist und mit dem Wegfall der Ausreisehindernisse in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist. Dies gilt jedoch nur, wenn der Ausländer unverschuldet an der Ausreise gehindert ist. Ein Verschulden des Ausländers liegt vor, wenn er falsche Angaben gemacht, über seine Identität oder Staatsangehörigkeit getäuscht oder zumutbare Anforderungen zur Beseitigung der Ausreisehindernisse nicht erfüllt hat[137].

In der Mehrzahl der Fälle konnte keine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG erteilt werden, weil die betreffenden Personen entweder nunmehr freiwillig ausreisen können oder weil sie durch eigenes Verschulden an der Ausreise gehindert sind[138].

Während des Gesetzgebungsverfahrens bestand Übereinstimmung, dass ausreisepflichtige Personen, die im Bundesgebiet geduldet sind, weil ihre

---

[135] Vgl. die Ausführungen zu den Ziffern 2.1.1 und 2.1.2.
[136] Vgl. die Ausführungen zur Ziffer 2.3.11 zu § 23a AufenthG.
[137] Vgl. die Ausführungen zur Ziffer 2.3.10 zu § 25 Abs. 5 AufenthG.
[138] Vgl. die Ausführungen zur Ziffer 2.3.10.3.

Abschiebung unmöglich ist, und die nach den Regelungen des Aufenthaltsgesetzes, insbesondere nach § 25 Abs. 5 AufenthG und auch nach der Härtefallregelung des § 23a AufenthG, keine Aufenthaltserlaubnis erhalten können, weiterhin Duldungen erhalten sollen. Weiterhin bestand Übereinstimmung, dass die Rückführung von Personen, die sich ihrer Ausreisepflicht absichtlich zu entziehen versuchen, strikt durchgesetzt werden sollte.

Auch wurde während des Praktiker-Erfahrungsaustausches darauf hingewiesen, dass diejenigen, die auf Grund ihres Verhaltens nicht zu den Begünstigten einer möglichen Bleiberechtsregelung gehören können, konsequent zurückgeführt werden müssen[139]. Das Problem dabei besteht allerdings darin, dass das jeweils vorliegende – selbst verschuldete – Ausreisehindernis regelmäßig gleichzeitig die Abschiebung unmöglich macht.

Für die ausreisepflichtigen Personen, die auch nach den Neuregelungen des Zuwanderungsgesetzes keine Aufenthaltserlaubnis erhalten können und die wegen fehlender Abschiebungsmöglichkeiten bislang weiterhin geduldet werden, steht nun eine Bleiberechtsregelung zur Diskussion.

In den letzten Jahren wurden durch die IMK folgende Bleiberechtsregelungen auf der Grundlage des § 32 AuslG bzw. des § 23 Abs. 1 AufenthG im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern beschlossen:

- Bleiberecht für Asylbewerber mit langjährigem Aufenthalt vom November 1999 (ca. 30.000 Begünstigte);
- Regelungen für Traumatisierte aus Bosnien-Herzegowina und Ausreisepflichtige aus Bosnien-Herzegowina und Jugoslawien einschließlich Kosovo vom November 2000 und Mai 2001 (ca. 32.000 Begünstigte);

---

[139] Vgl. Wortprotokoll Schmäing, Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Anlagenband I, S. 374.

- Bleiberechtsregelung für ausreisepflichtige afghanische Staatsangehörige vom Juni 2005 (bisher ca. 950 Begünstigte, wobei jedoch noch nicht über alle Anträge entschieden wurde).

Vertreter verschiedener Interessengruppen und Institutionen haben sich in letzter Zeit für eine allgemeine Altfall- oder Bleiberechtsregelung langjährig geduldeter ausländischer Staatsangehöriger eingesetzt[140]. Während des Praktiker-Erfahrungsaustausches haben sich mehrere Referenten für eine Bleiberechtsregelung für wirtschaftlich und sozial integrierte Familien mit langjährigem Aufenthalt ausgesprochen. Es sind aber auch Bedenken gegen eine Bleiberechtsregelung formuliert worden.

### 2.4.2 Argumente für eine Bleiberechtsregelung

#### 2.4.2.1 Hier aufgewachsen Kinder und Jugendliche

Auch Kinder und Jugendliche, die im Bundesgebiet geboren bzw. aufgewachsen sind und weder die Sprache noch das Herkunftsland ihrer Eltern kennen, bleiben ausreisepflichtig, wenn die freiwillige Ausreise möglich ist bzw. ihre Eltern die Ausreisehindernisse selbst zu vertreten haben und sie nicht zu den Härtefällen gehören. Diese Kinder, die hier die Schule besucht haben, sozial integriert sind und gut Deutsch sprechen, und deren Eltern sollen eine gesicherte Aufenthaltsperspektive in Deutschland erhalten.

#### 2.4.2.2 Unzumutbarkeit der Ausreise

Im Wortlaut des § 25 Abs. 5 AufenthG kommt es auf die Unmöglichkeit, nicht auf die Unzumutbarkeit der Ausreise an. Bei Familien, die seit Jahren ihren Lebensmittelpunkt in Deutschland gefunden, sich nach langjährigem Aufenthalt in die hiesige wirtschaftliche, soziale und rechtliche Ordnung eingefügt haben und die bei ihrer Rückkehr eine eigenständig geschaffene und gesicherte Lebensgrundlage aufgeben müssten, kann von

---

[140] Vgl. Stellungnahme amnesty international, Anlagenband II, S. 389; Stellungnahme Pro Asyl, Anlagenband II, S. 509; Stellungnahme Deutscher Caritasverband, Anlagenband II, S. 408.

einer Unzumutbarkeit der Rückkehr ausgegangen werden. Die betroffenen Menschen sollen einen sicheren Aufenthaltsstatus erhalten.

### 2.4.3 Argumente gegen eine Bleiberechtsregelung

#### 2.4.3.1 Missachtung der geltenden Rechtsordnung

Durch eine undifferenzierte Gewährung von Bleiberechten für alle in Deutschland seit längerer Zeit geduldeten Ausländer würden auch Personen, die nicht wegen drohender politischer Verfolgung, sondern aus wirtschaftlichen Gründen Asyl beantragt haben, sowie Personen, die seit Jahren die geltende Rechtsordnung bewusst missachten, privilegiert werden[141]. Eine Aufenthaltslegalisierung wäre in derartigen Fällen eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung gegenüber denjenigen Ausländern, die ihrer Ausreisepflicht zeitnah nachgekommen sind[142]. Die Begünstigung des Rechtsverstoßes würde darüber hinaus die Bereitschaft zu rechtmäßigem Verhalten untergraben und weitere Anreize zur Rechtsverletzung schaffen[143].

#### 2.4.3.2 Sogwirkung (Pull-Effekt)

Es ist zu befürchten, dass weitere Ausreisepflichtige, die sich erst seit kürzerer Zeit hier aufhalten, ihrer Ausreiseverpflichtung nicht nachkommen und in der Hoffnung auf weitere Bleiberechtsregelungen ihren Aufenthalt weiter hinauszögern werden. Eine allgemeine Bleiberechtsregelung würde zudem keinen positiven Schlussstrich ziehen, sondern – gegründet auf die Hoffnung auf eine erneute Bleiberechtsregelung – einen weiteren Anreiz für unerwünschte Zuwanderung nach Deutschland schaffen und zwangsläufig damit einhergehende Schleusertätigkeit mit sich bringen. Entsprechende Sogeffekte von Bleiberechtsregelungen und Legalisierungen haben sich wiederholt in anderen europäischen Ländern gezeigt.

---

[141] Vgl. Stellungnahme Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Anlagenband I, S. 153.
[142] Stellungnahme von Bayern, Anlagenband II, S. 53.
[143] Vgl. die Ausführungen zur Ziffer 2.3.10.2.

#### 2.4.3.3 Wirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Situation

In Anbetracht der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Schwierigkeiten, in denen sich Deutschland derzeit befindet, ist es fraglich, ob eine großzügige Bleiberechtsregelung in der Bevölkerung allgemein akzeptiert wird.

### 2.4.4 Mögliche Formen einer Bleiberechtsregelung

#### 2.4.4.1 Bleiberechtsregelung durch IMK-Beschluss

Für eine Bleiberechtsregelung durch IMK-Beschluss ist keine Gesetzesänderung erforderlich. Auf der Grundlage des § 23 Abs. 1 AufenthG kann eine Bleiberechtsregelung durch Beschluss der IMK getroffen werden. Danach können die obersten Landesbehörden aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland anordnen, dass Ausländern aus bestimmten Staaten oder von in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird.

Auf diesem Wege sind auch in der Vergangenheit Bleiberechtsregelungen beschlossen worden.

Damit könnten die Voraussetzungen für ein Bleiberecht sowie entsprechende Antragsfristen durch die Innenminister und -senatoren aller Länder gemeinsam festgelegt werden.

Da diese Beschlüsse einstimmig mit dem Einvernehmen des Bundesministeriums des Innern zu fassen sind, würde damit eine bundeseinheitliche Verfahrensweise gewährleistet werden können.

#### 2.4.4.2 Bleiberecht durch Übergangsregelung im Aufenthaltsgesetz

Es wäre auch möglich, eine Übergangsregelung ins Aufenthaltsgesetz aufzunehmen. So enthielt die Übergangsregelung im Ausländergesetz von 1990 bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen die Möglichkeit der Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis nach mindestens achtjährigem Aufenthalt im Bundesgebiet (§ 100 AuslG). Allerdings könnten kaum alle Voraussetzungen und Ausschlussgründe so detailliert in das Gesetz aufgenommen werden, wie das bei einem IMK-Beschluss möglich ist. Die Ausgestaltung der Details läge dann im Ermessen der Länder. Um eine einheitliche Handhabung zu erreichen, wären die konkreten Maßgaben in die entspre-

chende Verwaltungsvorschrift aufzunehmen. Das Verfahren wäre umständlicher und die Umsetzung nicht so schnell realisierbar wie bei einem IMK-Beschluss.

### 2.4.5 Ausschlussgründe

#### 2.4.5.1 Ausschlussgründe in früheren Bleiberechtsregelungen

Die früheren Bleiberechtsregelungen haben bestimmte Personenkreise von vornherein ausgeschlossen. So betrafen die Härtefallregelungen der IMK-Beschlüsse von 1996 und 1999 Personen, die aus von ihnen nicht zu vertretenden Gründen Deutschland nicht verlassen haben. Demnach sollte ein Verbleib ausscheiden, wenn die Aufenthaltsbeendigung von dem Ausländer vorsätzlich hinausgezögert wurde (z. B. durch selbst verursachte Passlosigkeit, Aufgabe der Staatsangehörigkeit, verzögerte sukzessive Asylanträge, wiederholte Folgeanträge oder zwischenzeitliches Untertauchen).

Auch die Bleiberechtsregelungen von 2001 für Personen aus dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien und von 2005 für Personen aus Afghanistan waren nicht für Personen anwendbar, die behördliche Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung vorsätzlich hinausgezögert oder behindert oder die Ausländerbehörde über aufenthaltsrechtlich relevante Umstände getäuscht hatten.

Auch nach der Übergangsregelung im Ausländergesetz von 1990 war die Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis bei Unmöglichkeit der Abschiebung daran gebunden, dass das Ausreise- und Abschiebungshindernis nicht von dem Ausländer zu vertreten war.

Derartige Ausschlusstatbestände enthält bereits § 25 Abs. 5 Satz 3 und 4 AufenthG, was allerdings ursächlich dafür ist, dass bislang nicht mehr als etwa 20 % der geduldeten Ausländer nach dieser Vorschrift eine Aufenthaltserlaubnis erhalten haben[144].

---

[144] Siehe die Ausführungen zur Ziffer 2.3.10.3.

#### 2.4.5.2 Einvernehmliche Ausschlussgründe

Es bestand während des Praktiker-Erfahrungsaustausches Einvernehmen, Straftäter und Terrorverdächtige von einer Bleiberechtsregelung auszuschließen[145]. Auch Personen, die den Staat über Jahre hinweg getäuscht, ihre Identität verleugnet haben, ihre Pässe weggeworfen oder behördliche Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung vorsätzlich hinausgezögert oder behindert haben, sollen nicht in den Genuss einer solchen Regelung kommen[146].

Demnach käme eine Bleiberechtsregelung für Personen und deren Familien in Betracht, die zwar hätten freiwillig ausreisen können, dieser Pflicht jedoch lediglich nicht nachgekommen sind, ohne dabei Behörden getäuscht oder behördliche Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung vorsätzlich hinausgezögert zu haben.

Das sind z. B. diejenigen, bei denen es die Lage im Herkunftsland jahrelang nicht erlaubt hat, sie abzuschieben[147]. Es wurde auch die Auffassung vertreten, dass den Betreffenden das Ausnutzen aller rechtsstaatlichen Verfahrensmöglichkeiten nicht zum Vorwurf gemacht werden kann[148].

#### 2.4.5.3 Strittige Ausschlussgründe

Es besteht Einigkeit, dass Kinder und Jugendliche, die hier aufgewachsen und integriert sind, möglichst eine gesicherte Perspektive in Deutschland erhalten sollten.

Das Problem besteht nun darin zu entscheiden, wie mit Familien umgegangen werden soll, in denen die Eltern jahrelang die Behörden getäuscht haben und deren Kinder erfolgreich die Schule besuchen. Dieses Problem

---

[145] Wortprotokoll *Veit*, MdB, Anlagenband I, S. 384; Wortprotokoll *Allenberg*, EKD, Anlagenband I, S. 388, Stellungnahme Ausländerbehörde München, Anlagenband I, S. 87.
[146] Vgl. Wortprotokoll *Veit*, MdB, Anlagenband I, S. 384; Wortprotokoll *Dienelt*, VG Darmstadt, Anlagenband I, S. 386; Stellungnahme Ausländerbehörde München, Anlagenband I, S. 87; vgl. auch von Berlin, Hessen und Nordrhein-Westfalen im Dezember 2005 vorgelegte IMK-Beschlussvorschläge.
[147] Vgl. Wortprotokoll *Dienelt*, VG Darmstadt, Anlagenband I, S. 386.
[148] Vgl. Wortprotokoll *Veit*, MdB, Anlagenband I, S. 383; Wortprotokoll *Allenberg*, EKD, Anlagenband I, S. 388.

wurde während der Diskussion beim Praktiker-Erfahrungsaustausch angesprochen; einen einvernehmlichen Lösungsvorschlag gab es nicht[149].

Es ist davon auszugehen, dass die Kinder – zumindest so lange sie minderjährig sind – nicht von ihren Eltern getrennt werden können. Nun sollen die Kinder einerseits nicht für das Verhalten ihrer Eltern bestraft werden, andererseits würden dann diejenigen, die die Behörden getäuscht haben, – entgegen der übereinstimmenden Auffassung der Praktiker – durch ein Bleiberecht begünstigt werden, weil sie erfolgreiche Kinder haben. Hier muss politisch festgelegt werden, wem Vorrang eingeräumt werden soll: den Interessen der Kinder oder dem Prinzip, niemanden zu begünstigen, der gelogen und Behörden getäuscht hat[150].

### 2.4.6 Voraussetzungen für ein Bleiberecht

#### 2.4.6.1 Voraussetzungen für ein Bleiberecht in früheren Bleiberechtsregelungen

Die IMK hatte in der Vergangenheit Bleiberechts- oder Altfallregelungen beschlossen, nach denen wirtschaftlich und sozial integrierte Familien, die sich zu einem bestimmten Stichtag mindestens sechs Jahre im Bundesgebiet aufhielten, einen Aufenthaltstitel erhalten konnten. Bei diesen Regelungen (allgemeine Regelungen von 1999, Regelung für Ausreisepflichtige aus dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien von 2001, Regelung für afghanische Staatsangehörige von 2005) war eine grundsätzliche Voraussetzung für die Erteilung eines Aufenthaltstitels die Sicherung des Lebensunterhaltes ohne zusätzliche Mittel der Sozialhilfe. Ausnahmen waren nach den allgemeinen Altfallregelungen und der Bleiberechtsregelung für afghanische Staatsangehörige in Härtefällen möglich.

#### 2.4.6.2 Einvernehmliche Voraussetzungen für ein Bleiberecht

Um ein Bleiberecht erhalten zu können, sollten die Betreffenden bei einer etwaigen zukünftigen Bleiberechtsregelung nach den Ergebnissen des

---

[149] Vgl. Wortprotokoll *Veit*, MdB, Anlagenband I, S. 384; Wortprotokoll *Grindel*, MdB, Anlagenband I, S. 385; Wortprotokoll *Allenberg*, EKD, Anlagenband I, S. 388.

Praktiker-Erfahrungsaustauschs unstreitig bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Dazu gehört ein langjähriger Aufenthalt im Bundesgebiet, ausreichender Wohnraum, Schulbesuch der schulpflichtigen Kinder und der Nachweis von Integrationsleistungen, wie z. B. dem „einigermaßen vernünftigen“ Beherrschen der deutschen Sprache[151].

#### 2.4.6.3 Strittige Voraussetzungen für ein Bleiberecht

Strittig ist, ob wie in früheren Bleiberechtsregelungen ein 2-jähriges Beschäftigungsverhältnis und die grundsätzliche Sicherung des Lebensunterhalts ohne zusätzliche Mittel der Sozialhilfe verlangt werden soll. Wenn die Sicherung des Lebensunterhalts grundsätzlich vollständig gewährleistet sein muss – wie es hier im Übrigen auch die Kommunen befürworten –, würden möglicherweise viele Geduldete diese Voraussetzung nicht erfüllen können. Auf Grund der Arbeitsmarktsituation blieben sie oftmals erwerbslos [152].

Vom Hessischen Ministerium des Innern und für Sport wird vorgeschlagen[153], eine befristete „Probe-Aufenthaltserlaubnis“ zu ermöglichen, wenn der Betreffende auf Grund behördlicher Regelungen belegbar gehindert war, eine Arbeit aufzunehmen, aber zum Zeitpunkt der Antragstellung einen Arbeitsvertrag oder eine verbindliche Zusage für ein Beschäftigungsverhältnis vorlegt, das auf eine dauerhafte Beschäftigung angelegt ist und dem die Bundesagentur für Arbeit zustimmt. Voraussetzung soll sein, dass ab diesem Zeitpunkt keine öffentlichen Leistungen bezogen werden. Dabei wären nach dem Vorschlag von Hessen kurze Befristungen festzulegen.

---

[150] Vgl. die Ausführungen zur Ziffer 2.3.10.2.
[151] Vgl. Wortprotokoll *Schmäing*, Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Anlagenband I, S. 374.
[152] Vgl. Wortprotokoll *Vollmer*, Ausländerbehörde München, Anlagenband I, S. 361.
[153] Vgl. Stellungnahme Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Anlagenband I, S. 154.

Ausnahmen von der Voraussetzung der Sicherung des Lebensunterhalts ohne zusätzliche Mittel der Sozialhilfe wären bei günstiger Integrationsprognose denkbar, wenn von anderer Seite eine Verpflichtungserklärung gemäß § 68 AufenthG vorliegt und somit die Kosten für den Lebensunterhalt übernommen werden. Insbesondere wäre daran zu denken, eine Bleiberechtsregelung mit dem „Kirchenkontingent“ nach § 23 Abs. 1 Satz 2 AufenthG zu verbinden, wodurch den Interessen der sich für eine Bleiberechtsregelung einsetzenden Kirchen Rechnung getragen werden könnte.

### 2.5 Soziale und rechtliche Lage der Illegalen

Nach Auffassung von Nichtregierungsorganisationen fehlt es faktisch am Zugang zu Gesundheitsversorgungsleistungen und Bildung infolge der Meldepflichten des AufenthG; medizinische Versorgung werde zusätzlich erschwert durch die Rechtsunsicherheit im Hinblick auf die Strafbarkeit humanitärer Hilfe. Von staatlicher Seite wird für ein Festhalten an den gesetzlichen Regelungen votiert, um die Einhaltung der Zuwanderungsregeln zu gewährleisten.

Der Koalitionsvertrag enthält einen Prüfauftrag zu diesem Themenkomplex. Dieser wird ressortübergreifend bis zum Spätsommer durchgeführt werden.

## 3 Familiennachzug

### 3.1 Familiennachzug allgemein

Die Zuwanderung zur Herstellung oder Wahrung der familiären Lebensgemeinschaft spielt eine bedeutende Rolle. Die umfangreichsten Änderungen wurden im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes hinsichtlich des Kindernachzugs eingeführt[154]. Dies war zugleich der umstrittenste Bereich innerhalb des Familiennachzugs.

---

[154] Siehe die Ausführungen unter Ziffer 3.2.

### 3.1.1 Praktische Erfahrungen

Positiv wurde im Rahmen des Praktiker-Erfahrungsaustausches hervorgehoben, dass das Zuwanderungsgesetz im Vergleich zum Ausländergesetz zu einer Vollzugserleichterung durch Reduzierung der Ermessensnormen geführt hat[155]. Beispiele hierfür seien der Anspruch auf Ehegattennachzug bei fünfjährigem Besitz einer Aufenthaltserlaubnis (nach Familiennachzugs-Richtlinie[156] zwei Jahre) und bei Besitz einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 AufenthG sowie der Anspruch auf Kindernachzug zum allein sorgeberechtigten Elternteil.

Als problematisch wird die Einführung von neuen Anspruchstatbeständen gesehen (z. B. § 32 Abs. 3, 2. Alt. AufenthG), da diese angesichts der Regelung des § 5 Abs. 2 Satz 2 AufenthG eine Umgehung des Visumverfahrens ermöglichten. Nach § 5 Abs. 2 Satz 2 AufenthG kann davon abgesehen werden, dass bereits im Visumverfahren die maßgeblichen Angaben gemacht werden. Zwar habe diese Möglichkeit bereits vor Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes bestanden; durch die Einführung neuer Anspruchstatbestände hätten sich jedoch die Fälle in der Praxis gehäuft, in denen sich Ausländer darauf berufen[157]. Hinzu komme, dass – auch nach den VAH – nicht nur gesetzliche Ansprüche, sondern auch Fälle der Ermessensreduzierung auf Null von § 5 Abs. 2 Satz 2 AufenthG erfasst werden. Folge sei, dass das Visumverfahren als Instrument der Steuerung kaum durchsetzbar sei.

### 3.1.2 Bewertung/Handlungsoptionen

Im Hinblick auf die Vorgaben des Gemeinschaftsrechts ist der Spielraum des nationalen Gesetzgebers, Ermessensnormen oder Ansprüche vorzusehen, jedoch begrenzt (siehe z. B. Art. 4 Abs. 1 Buchstabe b der Familiennachzugs-Richtlinie).

---

[155] Wortprotokoll *Vollmer*, Ausländerbehörde München, Anlagenband I, S. 421.
[156] Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, ABl. EU Nr. L 251 S. 12.
[157] Wortprotokoll *Vollmer*, Ausländerbehörde München, Anlagenband I, S. 421.

Um dem Visumverfahren als Steuerungsinstrument jedoch wieder mehr Geltung zu verschaffen, könnte die früher in § 9 DV AuslG enthaltene Einschränkung auf gesetzliche Anspruchstatbestände bei § 5 Abs. 2 Satz 2 1. Alt. AufenthG wieder eingeführt werden.

Hierfür genügt ein entsprechender Hinweis in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift.

Auf dem Praktiker-Erfahrungsaustausch wurde ferner Regelungsbedarf hinsichtlich der Bezugsgrößen für die Sicherung des Lebensunterhalts sowie das Wohnraumerfordernis gesehen[158].

Auch diesen Forderungen kann im Rahmen der Erstellung einer Allgemeinen Verwaltungsvorschrift nachgekommen werden.

## 3.2 Kindernachzug

Die im Zuwanderungsgesetz vorgesehenen Regelungen über den Kindernachzug sind im Rahmen des Vermittlungsverfahrens überarbeitet worden (§ 32 AufenthG). Von der ursprünglichen Überlegung, einen Anspruch auf Kindernachzug außerhalb des Familienverbandes nur bis zum 12. Lebensjahr zuzulassen bei einer im übrigen großzügigen Ermessensregelung, ist man abgerückt.

Das Zuwanderungsgesetz hält vielmehr an der Regelung des Ausländergesetzes unter Berücksichtigung der inzwischen verabschiedeten Familiennachzugs-Richtlinie fest. Danach besteht ein Nachzugsanspruch bis zum 18. Lebensjahr bei Kindern von Asylberechtigten, Flüchtlingen im Sinne der Genfer Konvention sowie bei der Einreise im Familienverbund (§ 32 Abs. 1 AufenthG), bei Beherrschung der deutschen Sprache oder im Falle einer positiven Integrationsprognose (§ 32 Abs. 2 AufenthG)[159].

---

[158] Wortprotokoll *Botzet*, Auswärtiges Amt, Anlagenband I, S. 417; Wortprotokoll *Vollmer*, Ausländerbehörde München, Anlagenband I, S. 420.

[159] Der EuGH hat jüngst die Vorschrift des Art. 4 Abs. 1 letzter Unterabsatz der Familiennachzugs-Richtlinie, auf der § 32 Abs. 2 AufenthG beruht, für vereinbar mit dem Gemeinschaftsgrundrecht auf Achtung des Familienlebens und dem Verbot der Diskriminierung wegen des Alters erklärt, vgl. EuGH,

Im Übrigen liegt die maßgebliche Altersgrenze für den Familiennachzug bei 16 Jahren. Darüber hinaus besteht eine restriktive Ermessensregelung, bei der aber das Kindeswohl und die familiäre Situation zu berücksichtigen sind.

Im Gegensatz zum bisherigen § 20 Abs. 2 und 3 Satz 1 AuslG räumt der neue § 32 Abs. 3 AufenthG den Ausländerbehörden beim Nachzug zum allein personensorgeberechtigten Elternteil kein Ermessen mehr ein, mit dem vor Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes die fehlende Integrationsmöglichkeit auf Grund der fortgeschrittenen Sozialisierung im Heimatland und die dadurch möglicherweise bestehende Beeinträchtigung des Kindeswohles berücksichtigt werden konnte, wenn weiterhin eine Betreuungsmöglichkeit im Heimatland bestand.

Im Rahmen der Evaluierung der Vorschriften zum Kindernachzug wurden zwei Probleme angeführt, die im Zusammenhang mit dem Kindernachzug zum allein personensorgeberechtigten Elternteil stehen.

Auf dem Praktiker-Erfahrungsaustausch und im Rahmen der Länderumfrage[160] wurde zum einen darauf hingewiesen, dass Kinder häufig nach Abschluss ihrer Schulausbildung kurz vor Vollendung des 16. Lebensjahres ohne jegliche Sprachkenntnisse nach Deutschland kämen. Es bestünde der Eindruck, dass ausländische Gerichte bei der Entscheidung über das alleinige Sorgerecht mitunter weniger das Kindeswohl als vielmehr die Ermöglichung eines Aufenthalts in Deutschland im Blick hätten. Der Nachzug von Kindern unter 16 Jahren spielt innerhalb des Kindernachzugs außerhalb des Familienverbands eine verhältnismäßig große Rolle. Während

---

Rechtssache C-540/03, Urteil vom 27. Juni 2006. Der Regelung liegt der Gedanke zugrunde, dass das Integrationsziel mit zunehmendem Alter nicht mehr so leicht erreicht werden kann und daher bei der Gestattung der Einreise und des Aufenthalts ein Mindestmaß an Integrationsfähigkeit zu berücksichtigt werden darf.

die Ausländerbehörden seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes bis zum 31. Mai 2005 42.174 nach § 32 Abs. 3 AufenthG erteilte Aufenthaltstitel dem AZR gemeldet haben, waren es 4.396 Aufenthaltstitel nach § 32 Abs. 2 AufenthG (Kindernachzug über 16 Jahren). Die vollständigen Zahlen können dem AZR wegen der noch nicht abgeschlossenen Nachmeldung für das Jahr 2005 zwar noch nicht entnommen werden; die bisher vorliegenden Zahlen lassen jedoch eine Tendenz erkennen.

Angesichts der Regelung des Art. 4 Abs. 1 Buchstabe b) der Familiennachzugs-Richtlinie besteht nach derzeitiger Rechtsauffassung jedoch keine Möglichkeit für den Gesetzgeber, tätig zu werden.

Seitens des Auswärtigen Amtes[161] ist ferner darauf hingewiesen worden, dass der Kindernachzug zum allein personensorgeberechtigten Elternteil angesichts der Regelungen zur Personensorgerechtsübertragung in anderen Rechtsordnungen erhebliche Schwierigkeiten bereite. Die Rechtsordnungen zahlreicher Staaten sähen eine Personensorgerechtsübertragung auf nur einen Elternteil nicht vor bzw. würden eine Übertragung allein auf die Mutter des Kindes ausschließen. In einer Reihe weiterer Staaten sei nur eine auf bestimmte Belange beschränkte Übertragung der Personensorge rechtlich möglich.

Soweit eine der deutschen Personensorgerechtsübertragung vergleichbare familiäre Situation vorliegt, die Rechtsordnung jedoch die Übertragung des Sorgerechts ausschließt, kann dem im Rahmen einer Ermessensentscheidung nach § 32 Abs. 4 AufenthG Rechnung getragen werden. Dies sollte in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift klargestellt werden. Einer Änderung des § 32 AufenthG bedarf es nicht.

---

[160] Wortprotokoll *Botzet*, Auswärtiges Amt, Anlagenband I, S. 418 und Wortprotokoll *Vollmer*, Ausländerbehörde München, Anlagenband I, S. 421; Stellungnahmen von Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, Anlagenband II, jeweils zur Frage I. 1. e).
[161] Wortprotokoll *Botzet*, Auswärtiges Amt, Anlagenband I, S. 418.

### 3.3 Im Bundesgebiet geborene Kinder

Die Voraussetzungen für Aufenthaltserlaubnisse nach § 33 AufenthG, die im Bundesgebiet geborenen Kinder erteilt werden, sind mit dem Zuwanderungsgesetz im Wesentlichen unverändert geblieben (vgl. § 21 AuslG). Die Vorschrift hat für die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen an Kinder eine erhebliche Bedeutung. Während laut AZR seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes insgesamt 77.247 Kinder unter 18 Jahren zum Zwecke des Familiennachzugs eine Aufenthaltserlaubnis erhielten, wurden 63.542 Aufenthaltstitel an im Bundesgebiet geborene Kinder erteilt[162]. Die vollständigen Zahlen können dem AZR wegen der noch nicht abgeschlossenen Nachmeldung für das Jahr 2005 zwar noch nicht entnommen werden; die bisher vorliegenden Zahlen lassen jedoch eine Tendenz erkennen.

#### 3.3.1 Praktische Erfahrungen

Das Bundesverfassungsgericht[163] hat mit Beschluss vom 25. Oktober 2005 entschieden, dass der bisherige § 33 Satz 1 AufenthG mit Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG unvereinbar ist, soweit danach ein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis in Anknüpfung an den Vater ausgeschlossen wurde. Der Gesetzgeber ist nach diesem Beschluss gehalten, den festgestellten Gleichheitsverstoß bis zum 31. Dezember 2006 zu beheben.

#### 3.3.2 Bewertung/Handlungsoptionen

Der vom Bundesverfassungsgericht festgestellte Gleichheitsverstoß kann in der Weise behoben werden, dass die Möglichkeit der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an ein im Bundesgebiet geborenes Kind davon abhängig gemacht wird, dass zumindest ein Elternteil eine Aufenthaltserlaubnis oder eine Niederlassungserlaubnis besitzt.

Gleichzeitig sollte die bisher als Anspruchsnorm gefasste Vorschrift für Fälle, in denen nicht beide Elternteile eine Aufenthaltserlaubnis oder Nie-

---

[162] Stand: 31. Mai 2006.

derlassungserlaubnis besitzen bzw. dies auf einen allein personensorgeberechtigten Elternteil zutrifft, zu einer Ermessensregelung umgestaltet werden, um den Ausländerbehörden bessere Steuerungsmöglichkeiten zu geben. Dies erscheint gerade im Hinblick auf die Möglichkeiten missbräuchlicher Vaterschaftsanerkennungen sachgerecht[164]. Bei der Ausübung des Ermessens kann in den Fällen des Satzes 1 der besonderen Beziehung zwischen den Eltern und dem Kleinkind unmittelbar nach der Geburt im Interesse der Gewährung der Familieneinheit und zur Aufrechterhaltung der nach Art. 6 Abs. 1 GG besonders geschützten familiären Betreuungsgemeinschaft Rechnung getragen werden. Hinsichtlich des Vaters eines nichtehelichen Kindes ist dabei insbesondere zu berücksichtigen, ob ihm ein Sorgerecht zusteht oder er in familiärer Lebensgemeinschaft mit seinem Kind lebt.

Ein entsprechender Vorschlag ist bereits im Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern für ein Richtlinien-Umsetzungsgesetz aufgenommen worden.

## 3.4 Ehegattennachzug

### 3.4.1 Ehegattennachzug zu Deutschen

Der Ehegattennachzug zu Deutschen (§ 28 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG) macht einen großen Teil des Familiennachzugs aus. Von den im AZR[165] bereits für die Jahre 2005 und 2006 von den Ausländerbehörden gemeldeten Aufenthaltstiteln wurden von 411.909 allein 133.649, d. h. fast ein Drittel, zum Zwecke des Ehegattennachzugs zu Deutschen erteilt. Demgegenüber erhielten laut AZR 91.999 Personen eine Aufenthaltserlaubnis im Rahmen des Ehegattennachzugs zu Ausländern (§ 30 AufenthG). Diese

---

[163] BVerfG, Beschluss vom 25. Oktober 2005 – 2 BvR 524/01 –, ZAR 2005, S. 417 ff.
[164] Siehe dazu die Ausführungen unter Ziffer 3.4.
[165] Stand: 31. Mai 2006.

Angaben sind zwar wegen der noch nicht abgeschlossenen Nachmeldung für das Jahr 2005 nicht vollständig, die bisher vorliegenden Zahlen lassen jedoch Rückschlüsse auf das Zahlenverhältnis zwischen Ehegattennachzug zu Deutschen und Ausländern zu.

Im Rahmen des Ehegattennachzugs zu Deutschen steht vor allem die Frage nach der Sicherung des Lebensunterhalts im Zentrum der Diskussion. Während sich eine Sachverständige beim Praktiker-Erfahrungsaustausch dafür ausspricht[166], den Nachweis der Lebensunterhaltssicherung auch beim Ehegattennachzug einzuführen, fordern andere klarzustellen, dass hiervon sowohl bei § 28 Abs. 1 Nr. 1 als auch bei § 28 Abs. 2 AufenthG (Niederlassungserlaubnis) abzusehen sei[167].

Der Nachweis der Lebensunterhaltssicherung sei beim Ehegattennachzug aus integrationspolitischen Gründen geboten. Die Pflicht zum Nachweis der Lebensunterhaltssicherung biete insbesondere für Personen, die die deutsche Staatsangehörigkeit erst erworben haben und ihren ausländischen Ehepartner nachziehen lassen wollen, einen Anreiz zur Integration.

Das Bundesministerium des Innern schließt sich dieser Auffassung an. Neben den integrationspolitischen Gesichtpunkten kommt hinzu, dass bei Ausländern, die mit der Perspektive eines dauerhaften Aufenthalts nach Deutschland zuwandern, in einem nicht unerheblichen Maße ein direkter Zuzug in die sozialen Sicherungssysteme stattfindet. Beleg hierfür ist der Anteil von neu zugewanderten Ausländern, die von der Zahlung eines Teilnahmebeitrages bei Besuch eines Integrationskurses wegen Bezugs von Sozialleistungen befreit wurden (§ 9 Abs. 2 IntV). Im Jahr 2005 hat das BAMF 28,4 % der neu zugewanderten Ausländer, die nach § 44 Abs. 1 AufenthG einen Anspruch auf Teilnahme am Integrationskurs haben, von der Zahlung des Kostenbeitrages auf Grund nachgewiesenen Bezugs staatlicher Sozialleistungen befreit. Die Privilegierung des Ehegattennachzugs zu Deutschen ermöglicht es zudem, allein durch Vortäu-

---

[166] Wortprotokoll *John*, Ausländerbeauftragte des Berliner Senats a. D., Anlagenband I, S. 451.
[167] Wortprotokoll *Stöcker-Zafari*, Verband binationaler Familien und Partnerschaften e.V., Anlagenband I, S. 425 f.

schen einer ehelichen Lebensgemeinschaft einen Aufenthaltstitel zu verschaffen. Die Neuregelung würde somit zugleich dazu dienen, Missbrauchsmöglichkeiten einzuschränken.

Hinsichtlich des Nachweises der Sicherung des Lebensunterhalts hat die Evaluierung demzufolge gesetzgeberischen Handlungsbedarf ergeben. Im Rahmen des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union wurde bereits ein entsprechender Vorschlag unterbreitet.

### 3.4.2 Niederlassungserlaubnis für Ehegatten

Als problematisch wurden im Rahmen der Länderumfrage[168] Wertungswidersprüche bei der Rechtsstellung von Flüchtlingen im Vergleich zu ihren Ehegatten gesehen. Wenn ein Ausländer im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG (subsidiärer Schutz) sei, könne sein Ehegatte bei Erfüllung der allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 29 Abs. 3 AufenthG erhalten. Daraus resultierten Unterschiede bezüglich der zu erfüllenden Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis.

Diese Auffassung wird vom Bundesministerium des Innern geteilt. Die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis richtet sich beim Stammberechtigten nach § 26 Abs. 4 AufenthG und beim Ehegatten nach den günstigeren Voraussetzungen des § 9 AufenthG. Dies führt dazu, dass der Ehegatte bereits nach fünf Jahren in den Besitz einer Niederlassungserlaubnis kommen kann, während für den Stammberechtigten die Frist des § 26 Abs. 4 AufenthG von sieben Jahren gilt. Hintergrund für die längere Frist ist der Umstand, dass es sich bei den humanitären Aufenthaltstiteln, die unter die Vorschrift des § 26 Abs. 4 AufenthG fallen, um prinzipiell als vorübergehend konzipierte Aufenthaltsrechte handelt.

---

[168] Siehe Stellungnahmen von Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Anlagenband II, zur Frage I. 1. e).

Um Wertungswidersprüche zu vermeiden, sollte daher die Frist für die Erlangung einer Niederlassungserlaubnis der Ehegatten an die der Stammberechtigten angeglichen werden. Die Evaluierung hat insofern gesetzgeberischen Handlungsbedarf ergeben.

### 3.4.3 Scheinehen

Die Länderumfrage und der Praktiker-Erfahrungsaustausch haben gezeigt, dass in der ausländerrechtlichen Praxis Scheinehen eine erhebliche Bedeutung haben[169].

Insbesondere das eigenständige Aufenthaltsrecht des Ehegatten bei Auflösung der ehelichen Lebensgemeinschaft (§ 31 Abs. 1 AufenthG) würde hier Missbrauchsmöglichkeiten eröffnen[170]. In vielen Fällen erfolge die Trennung vom Ehepartner auffallend kurze Zeit nach Ablauf von zwei Jahren. Nicht selten werde ein früher geschiedener Ehepartner erneut geheiratet, der daraufhin zusammen mit gemeinsamen Kindern im Familiennachzug einreist. Dies müsse auch selbst bei Verdacht einer Scheinehe zugelassen werden, da in diesen Fällen ein Rechtsanspruch zum Familiennachzug bestehe. Die Feststellung des Trennungszeitpunkts bereite in vielen Fällen Probleme; oft würden diesbezüglich von den getrennten Ehegatten verschiedene Zeitpunkte genannt. In gerichtlichen Verfahren führe dies immer wieder zu mühevollen Beweisaufnahmen mit langwierigen Anhörungen und Zeugenaussagen.

Als Lösung wurde vorgeschlagen, für die Berechnung des maßgeblichen Zeitpunkts der zweijährigen Ehebestandszeit im Rahmen § 31 Abs. 1 AufenthG auf das Datum des Scheidungsantrages bzw. den im Scheidungsantrag angegebenen Trennungszeitpunkt abzustellen[171]. Das führte jedoch in vielen Fällen dazu, dass ein eigenständiges Aufenthaltsrecht auch

---

[169] Siehe Stellungnahmen der Länder, Anlagenband II, jeweils zur Frage I. 7. a); Wortprotokoll *Botzet*, Auswärtiges Amt, Anlagenband I, S. 417; Wortprotokoll *Vollmer*, Ausländerbehörde München, Anlagenband I, S. 421 f.
[170] Wortprotokoll *Vollmer*, Ausländerbehörde München, Anlagenband I, S. 421.
[171] Wortprotokoll *Vollmer*, Ausländerbehörde München, Anlagenband I, S. 421.

im Falle der Scheinehe begründet würde, was erst in der Beweisaufnahme widerlegt werden müsste.

Auf Grund der Erkenntnisse der Evaluierung empfiehlt es sich, zur Verhinderung missbräuchlich erlangter Aufenthaltsrechte mittels Scheinehe die für die Entstehung eines eigenständigen Aufenthaltsrechts erforderliche Ehebestandszeit herauf zu setzen.

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass die Evaluierung hinsichtlich der Bekämpfung von Scheinehen gesetzgeberischen Handlungsbedarf ergeben hat.

### 3.4.4 Zwangsehen

Handlungsbedarf wird auch zur Bekämpfung von Zwangsehen gesehen. Es werden allerdings unterschiedliche Lösungsansätze vertreten.

Während aus den Reihen der Praktiker die Einführung eines Mindestalters für den Ehegattennachzug und/oder der Nachweis einfacher Deutschkenntnisse befürwortet wird[172], fordern insbesondere das Land Berlin, die Bundestagsfraktion von Bündnis90/Die Grünen sowie Menschenrechtsorganisationen bessere Rückkehrmöglichkeiten nach Deutschland für Opfer von Zwangsehen, die ins Ausland verschleppt wurden[173]. Kritiker wenden ein, dass das Phänomen der Zwangsverheiratung zunächst erforscht werden müsse, bevor Maßnahmen ergriffen werden können[174].

Da es sich bei dem Phänomen der Zwangsehe um einen Dunkelbereich handelt, liegt es nach Auffassung des Bundesministeriums des Innern in der Natur der Sache, dass die genaue Höhe des Anteils an Zwangsverheiratungen im Rahmen des Ehegattennachzugs nicht ermittelt werden kann.

---

[172] Wortprotokoll *Botzet*, Auswärtiges Amt, Anlagenband I, S. 418, 438; Wortprotokoll *Vollmer*, Ausländerbehörde München, Anlagenband I, S. 442.
[173] Siehe Änderungsantrag des Landes Berlin zum Zwangsheiratsbekämpfungsgesetz, BR-Drs. 51/1/06 vom 10. Februar 2006; Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Zwangsverheiratung bekämpfen – Opfer schützen“, BT-Drs. 16/61.
[174] Wortprotokoll *Dagdelen*, MdB, Anlagenband I, S. 441; Wortprotokoll *Vollmer*, Ausländerbehörde München, Anlagenband I, S. 442.

Es liegen jedoch gesicherte Erkenntnisse vor, dass es sich bei dem Phänomen Zwangsehe nicht um Einzelfälle handelt.

Vom Land Berlin sowie aus den Reihen der Verbände wird gefordert, Opfern von Zwangsverheiratung, die als Minderjährige ihren rechtmäßigen Aufenthalt im Bundesgebiet hatten, durch eine entsprechende Erweiterung des § 37 AufenthG die Wiederkehr in das Bundesgebiet zu ermöglichen[175]. Hierbei sei auch von der allgemeinen Erteilungsvoraussetzung der Sicherung des Lebensunterhalts (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG) abzusehen. Opfer von Zwangsverheiratung könnten in der Regel nicht selbst für ihren Lebensunterhalt aufkommen, da sie minderjährig seien oder über keine Ausbildung verfügten und häufig auf Grund der Befreiung aus der Zwangssituation keinen Kontakt mehr zu ihren Familien hätten. Daneben soll durch eine Änderung von § 51 AufenthG sichergestellt werden, dass der Aufenthaltstitel von Opfern von Zwangsheirat, die das Bundesgebiet gegen ihren Willen verlassen haben oder an ihrer Rückkehr gehindert wurden, erst nach einer angemessenen Frist verfällt.

Nach Auffassung des Bundesministeriums des Innern laden die vorgeschlagenen Regelungen zu Missbrauch ein. Die Behauptung, wegen einer Zwangsverheiratung außerhalb des Bundesgebietes gebracht oder an der Rückkehr gehindert worden zu sein, wird nur schwer nachprüfbar sein. Von der allgemeinen Erteilungsvoraussetzung der Sicherung des Lebensunterhalts kann darüber hinaus bereits nach der geltenden Rechtslage abgesehen werden, wenn besondere, außergewöhnliche Umstände vorliegen, die die Anwendung des Regeltatbestandes nach seinem Sinn und Zweck unpassend oder grob unverhältnismäßig oder untunlich erscheinen lässt (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG).

Gegen die vorgeschlagene Änderung des § 51 AufenthG sprechen auch rechtssystematische Bedenken. So kann die Zwangslage über Jahre andauern. Während des gesamten Zeitraums bestünde Rechtsunsicherheit darüber, ob der Aufenthaltstitel erloschen ist oder nicht. § 51 Abs. 1 Nr. 7

---

[175] Änderungsantrag des Landes Berlin zum Zwangsheiratsbekämpfungsgesetz, BR-Drs. 51/1/06 vom 10. Februar 2006.

AufenthG dient jedoch gerade der Rechtsklarheit[176]. Mit dieser Zielsetzung des Gesetzes wäre es nicht vereinbar, über Jahre hinweg Ungewissheit über das Aufenthaltsrecht bestehen zu lassen. Hierin liegt der entscheidende Unterschied zu § 51 Abs. 3 AufenthG, an den die vorgeschlagene Regelung angelehnt ist. Im Falle des § 51 Abs. 3 AufenthG, wonach der Aufenthaltstitel nicht erlischt, wenn die 6-Monatsfrist des § 51 Abs. 1 Nr. 7 AufenthG wegen Erfüllung der Wehrpflicht nicht eingehalten wurde, handelt es sich um einen überschaubaren Zeitraum sowie um Umstände, die einem Beweis leicht zugänglich sind.

Nach Auffassung des Bundesministeriums des Innern besteht auch angesichts der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Das Bundesverwaltungsgericht hat mehrfach entschieden, dass auch in Fällen sogenannter uneigentlicher Fristen wie der des § 51 Abs. 1 Nr. 7 AufenthG, in die eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand grundsätzlich nicht möglich ist, Fristversäumnisse im Ausnahmefall dann nicht anspruchsausschließend oder rechtsvernichtend sind, wenn die Säumnis auf höherer Gewalt beruhte[177]. Es erscheint vertretbar, in Zwangsituationen, wie sie im Falle einer Zwangsehe vorliegen, die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze anzuwenden.

Die Länder wurden im Rahmen der Länderumfrage dazu befragt, in wie vielen Fällen die Vorschrift des § 51 Abs. 1 Nr. 7 AufenthG angewandt wurde und dabei von den Betroffenen geltend gemacht wurde oder der Verdacht bestand, der Grund für die Abwesenheit vom Bundesgebiet war eine Zwangsehe. Soweit hierzu Zahlen erhoben wurden, was bei der Hälfte der Länder der Fall war, handelte es sich nur um wenige Einzelfälle[178].

Die bisher in der Diskussion zur Bekämpfung von Zwangsehen vorgeschlagenen Regelungen greifen erst, wenn die Zwangssituation und damit

---

[176] Siehe amtliche Begründung zur gleich lautenden Vorgängervorschrift des § 44 Abs. 1 Nr. 3 AuslG, BT-Drs. 11/3621, S. 71 f.
[177] BVerwG, Urteil vom 12. September 1984 – 9 C 7/85 –, BVerwGE 70, S. 96 ff.; BVerwG, Urteil vom 13. Januar 1987 – 9 C 259/86 –, NVwZ 1987, S. 605 f; BVerwG, Urteil vom 28.März 1996 – 7 C 28/95 –, BVerwGE 101, S. 39 ff.
[178] Siehe Stellungnahmen der Länder, Anlagenband II, jeweils zur Frage I. 7. e).

eine massive Menschenrechtsverletzung bereits eingetreten ist. Das Bundesministerium des Innern favorisiert daher ein präventives Konzept zur Bekämpfung von Zwangsehen, wie es mit der Einführung eines Mindestalters von 21 Jahren und dem Nachweis einfacher Deutschkenntnisse verfolgt wird.

Ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf im Hinblick auf die Rückkehrmöglichkeiten von Opfern von Zwangsehen wird derzeit nicht gesehen. Es sollte jedoch in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift auf die Möglichkeit hingewiesen werden, dass in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im Falle der Verschleppung im Rahmen der Zwangsehe von einer Fristversäumnis abgesehen werden kann.

## 3.5 Scheinvaterschaften

Das Problem der Vaterschaftsanerkennung zum Zwecke der Erlangung eines Aufenthaltstitels bzw. der deutschen Staatsangehörigkeit wird zunehmend diskutiert. Sowohl die IMK[179] als auch die JuMiKo[180] haben Beschlüsse gefasst, denen zufolge ein befristetes Anfechtungsrecht für einen Träger öffentlicher Belange bei Vaterschaftsanerkennungen im Bürgerlichen Gesetzbuch geschaffen werden muss. Auch im Rahmen der Länderumfrage und des Praktiker-Erfahrungsaustauschs wurde mehrfach auf dieses Problem hingewiesen und dringender gesetzgeberischer Handlungsbedarf gesehen[181].

Möglich geworden sind missbräuchliche Vaterschaftsanerkennungen durch die Änderung des Kindschaftsrechts. Seit 1998 ist bei der Anerkennung der Vaterschaft für Kinder unverheirateter Mütter die Amtsvormundschaft abgeschafft. Ziel der Neuregelungen durch das Kindschaftsrechtsreformgesetz war es, die bisherige Bevormundung der Mutter eines nicht-

---

[179] Beschluss der IMK vom 18./19. November 2004.
[180] Beschluss der JuMiKo vom 17. November 2005.
[181] Siehe Stellungnahmen von Bayern, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt, Anlagenband II, jeweils zur Frage I. 1. f); Wortprotokoll *Botzet*, Auswärtiges Amt, Anlagenband I, S. 418; Wortprotokoll *Vollmer*, Ausländerbehörde München, Anlagenband I, S. 419.

ehelich geborenen Kindes durch die Amtspflegschaft des Jugendamtes abzuschaffen und die Rechte der Mutter zu stärken[182]. Seitdem entscheiden insoweit ausschließlich die Mutter und der annehmende Vater. Der Gesetzgeber ging davon aus, dass nur ein an „sozialer Vaterschaft“ interessierter Mann die Vaterschaft anerkennen würde, da damit langjährige Unterhaltsverpflichtungen verbunden sind. Zunehmend erkennen jedoch deutsche Männer ohne Vermögen, Einkommen und Einkommenserwartung gegen Zahlung eines Geldbetrages die Vaterschaft für Kinder von Frauen ohne Aufenthaltsrecht an. Ebenso zahlen ausländische Männer für die Möglichkeit einer Vaterschaftsanerkennung und fordern ihr Umgangsrecht ein, um nach Deutschland einreisen oder dort verweilen zu können. Für Obdachlose und Sozialhilfeempfänger ist die Anerkennung der Vaterschaft weitgehend risikolos, für den deutschen Staat jedoch mit enormen finanziellen Belastungen verbunden.

Die IMK hat eine Arbeitsgruppe mit dem Thema befasst, die eine Erhebung bei den Ausländerbehörden zur Erforschung des Phänomens veranlasst hat. Danach wurde in der Zeit von 2003 bis 2004 knapp 1.700 unverheirateten ausländischen Müttern eines deutschen Kindes, die im Zeitpunkt der Vaterschaftsanerkennung ausreisepflichtig waren, eine Aufenthaltsgenehmigung erteilt.

In letzter Zeit mehren sich insbesondere von den Auslandsvertretungen Berichte, dass missbräuchliche Vaterschaftsanerkennungen in der Praxis zunehmend eine Rolle spielen. In etlichen Fällen bestehe der begründete Verdacht, in manchen sogar das Eingeständnis, dass die Vaterschaft bewusst wahrheitswidrig erfolgte. Medien- und internen Behördenberichten zufolge werden im Zusammenhang mit der Vermittlung von Scheinvaterschaften Bandenstrukturen und organisiertes Vorgehen vermutet.

Der extremste bisher bekannt gewordene Fall ist der des früheren FDP-Kommunalpolitikers Jürgen Hass. Dieser hat nach eigener Aussage be-

---

[182] Siehe Gesetzesbegründung, BT-Drs. 13/4899, S. 54.

reits die Vaterschaft von 300 ausländischen Kindern aus armen Ländern anerkannt, bis Ende des Jahres 2006 sollen es 1000 sein[183].

Die Evaluierung hat daher dringenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf zur Bekämpfung von Scheinvaterschaften ergeben. Das Bundesministerium der Justiz bereitet in Abstimmung mit dem Bundesministerium des Innern ein entsprechendes Gesetz vor.

# 4 Integration und Gesellschaft

Im Aufenthaltsgesetz und im Bundesvertriebenengesetz wird ein Mindestrahmen staatlicher Integrationsangebote (Sprachkurse und Orientierungskurse) gesetzlich geregelt (§§ 43 ff. AufenthG, § 9 BVFG). Ausländer, die sich dauerhaft im Bundesgebiet aufhalten werden, erhalten einen Anspruch auf die Teilnahme an Integrationskursen (§ 44 Abs. 1 AufenthG); Spätaussiedler haben einen Anspruch auf kostenlose Teilnahme am Integrationskurs.

Bei fehlenden Deutschkenntnissen besteht eine Teilnahmepflicht (§ 44a Abs. 1 AufenthG). Wenn der Ausländer dieser Pflicht nicht nachkommt, weist die zuständige Ausländerbehörde den Ausländer auf die Auswirkungen seiner Pflichtverletzung hin (§ 44a Abs. 3 AufenthG). Die Nichtteilnahme soll bei der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis berücksichtigt werden (§ 8 Abs. 3 AufenthG), was auch dazu führen kann, dass die Aufenthaltserlaubnis nicht verlängert wird. Im Übrigen besteht bei Beziehern von Sozialleistungen die Möglichkeit, im Falle der Verletzung der Teilnahmepflicht die Leistungen für die Dauer der Nichtteilnahme zu kürzen (§ 44a Abs. 3 AufenthG).

Die Teilnahme am Integrationskurs ist regelmäßig auch Voraussetzung für die Gewährung eines dauerhaften Aufenthaltsrechts (Niederlassungserlaubnis, § 9 Abs. 2 Satz 2 AufenthG). Darüber hinaus ermöglicht die er-

[183] Siehe Der Spiegel vom 8. Mai 2006 sowie Die Welt vom 9. Mai 2006.

folgreiche Kursteilnahme auch eine Fristverkürzung bei der Einbürgerung von acht auf sieben Jahre (§ 10 Abs. 3 StAG).

Politisch streitig war die Finanzierung der Integrationskurse und die Verpflichtung von bereits in Deutschland lebenden Ausländern, den so genannten Bestandsausländern. Im Vermittlungsverfahren verständigte man sich darauf, dass Bestandsausländer bei Bezug von Arbeitslosengeld II oder bei besonderer Integrationsbedürftigkeit im Rahmen verfügbarer Kursplätze von der Ausländerbehörde zur Teilnahme verpflichtet werden können (§ 44a AufenthG). Hinsichtlich der Finanzierung erklärte sich der Bund bereit, die gesamten Kosten der Integrationskurse zu übernehmen. Die Erhebung von Teilnehmerbeiträgen ist ausdrücklich vorgesehen; nähere Einzelheiten hierzu regelt die Integrationskursverordnung nach § 43 Abs. 3 AufenthG.

Die Integrationskurse werden derzeit bundesweit evaluiert. Die Evaluierung betrifft die Finanzierung der Kurse, Verfahrensfragen sowie das methodisch-didaktische Vorgehen der Kursträger. Ein Zwischenbericht wird im Juli 2006 vorliegen, der Endbericht liegt spätestens im Dezember 2006 vor[184].

## 4.1 Sprachliche Integration

### 4.1.1 Grundsatz der erfolgreichen Teilnahme

Die gesetzlichen Regelungen zum Integrationskurs gehen vom Grundsatz der ordnungsgemäßen Teilnahme aus. Um die ordnungsgemäße Teilnahme nachzuhalten (§ 8 Abs. 3 AufenthG), sind fortlaufende Meldungen der Kursträger an die Ausländerbehörden erforderlich. Diese Meldepflichten sind Ursache für die Zunahme des Verwaltungsaufwandes sowohl bei den Trägern als auch bei Ausländerbehörden („Bürokratievorwurf“). Erste empirische Untersuchungen zeigen, dass es bei der Übermittlung der Daten zu erheblichen Anwendungsdefiziten kommt; derzeit ist die Kursteil-

[184] Vgl. Ausführungen zu Ziffer 4.1.5.

nahme von rund 100.000 verpflichteten Ausländern nachzuhalten mit den entsprechenden Datenmengen.

Empirische Erkenntnisse zur Sanktionspraxis liegen noch nicht vor. Die Sanktionierung der Verletzung der ordnungsgemäßen Teilnahme ist verbunden mit erheblichem Aufwand und offenen Erfolgsaussichten; das Fehlen im Kurs kann mit ärztlichen Attesten entschuldigt werden (vgl. § 44a Abs. 3 Satz 2 AufenthG).

Der Grundsatz der ordnungsgemäßen Teilnahme bedeutet für den vorgesehenen Abschlusstest, dass die Testteilnahme freiwillig ist. In der Praxis hat daher nur knapp die Hälfte der Teilnehmer an der Sprachprüfung teilgenommen.

Deshalb empfiehlt es sich, den Grundsatz der ordnungsgemäßen Teilnahme durch den Grundsatz der erfolgreichen Teilnahme zu ersetzen.

Die Meldung des Teilnahmeverhaltens kann dann entfallen. Der Teilnehmer wäre verpflichtet, den erfolgreichen Abschluss des Kurses innerhalb einer festzusetzenden Frist (z. B. zwei Jahre) gegenüber der Ausländerbehörde nachzuweisen. Ausnahmeregelungen von diesem Grundsatz sollten entsprechend den Regelungen des § 9 Abs. 2 Satz 3 AufenthG vorgesehen werden. Überdies sollte die Ausländerbehörde die Befugnis erhalten, Teilnehmern an Alphabetisierungskursen vom schriftlichen Nachweis der Sprachkenntnisse zu befreien.

### 4.1.2 Bescheinigung der Teilnahme

Das Aufenthaltsgesetz sieht vor (§ 43 Abs. 3 Satz 2), dass die Kursträger den Abschluss des Integrationskurses bescheinigen. Da eine Fälschungssicherheit nicht sichergestellt werden kann, hat das BAMF diese Aufgabe übernommen.

Hier empfiehlt sich die Streichung der Regelung im Aufenthaltsgesetz und die Aufnahme einer Verordnungsermächtigung mit dem Ziel, in der Integrationskursverordnung diese Aufgabe dem BAMF zu übertragen.

### 4.1.3 Dauer des Teilnahmeanspruchs

Da der Anspruch auf Teilnahme am Integrationskurs erst nach zwei Jahren erlischt, melden sich Ausländer trotz Berechtigung nicht immer zeitnah

zum Kursbesuch an. Für Bestandsausländer gilt eine Frist von einem Jahr.

Die Verordnungsermächtigung ermöglicht, die Dauer des Teilnahmeanspruchs auf dem Verordnungswege zu regeln.

Daher sollte die Streichung von § 43 Abs. 2 AufenthG erwogen werden, um dann mittels der Verordnung die Frist für alle Teilnahmeberechtigten zu vereinheitlichen.

Schon jetzt regelt die Integrationskursverordnung in § 7 Abs. 2, dass sich die zur Teilnahme verpflichteten Ausländer unverzüglich zu einem Integrationskurs anzumelden haben.

### 4.1.4 Integrationskurse für deutsche Staatsangehörige

Alle Neuzuwanderer, die sich mit einer Bleibeperspektive in Deutschland aufhalten, haben einen gesetzlichen Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs (§ 44 Abs. 1 AufenthG). Deutsche Staatsangehörige, die im Ausland aufgewachsen sind und nicht über Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen, haben mit Ausnahme von Spätaussiedlern derzeit keinen Anspruch auf Teilnahme am Integrationskurs, weil sie keine Niederlassungserlaubnis benötigen, die Sprachkenntnisse erfordert.

Aus integrationspolitischen Gesichtspunkten ist anzustreben, dass alle Zuwanderer – gleich welcher Staatsangehörigkeit – möglichst schnell unabhängig von Transferleistungen des Staates werden. Deutsche Sprachkenntnisse sind dazu unerlässlich. Die Teilnahme am Integrationskurs ist deshalb regelmäßig anzustreben.

Im Rahmen verfügbarer Plätze sollte entsprechend § 44 Abs. 4 AufenthG gesetzlich die Zulassung von deutschen Staatsangehörigen, die im Ausland aufgewachsen sind, nicht über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen und deren Aufenthalt in Deutschland nicht nur vorübergehender Natur ist, vorgesehen werden.

### 4.1.5 Evaluierung der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz

#### 4.1.5.1 Kurzzusammenfassung wesentlicher Zwischenergebnisse

Gemäß § 43 Abs. 5 AufenthG legt die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag zum 1. Juli 2007 einen Erfahrungsbericht zu Durchführung und

Finanzierung der Integrationskurse vor. Nach einem öffentlichen Ausschreibungsverfahren wurde im Januar 2006 Rambøll Management mit der Evaluierung der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz beauftragt. Ziel der Evaluierung ist es, die bisherige Umsetzung der Integrationskurse zu analysieren. Dabei stehen die Aspekte Verfahrenseffizienz, Finanzierung und die Kursdurchführung im Zentrum der Betrachtung. Die im Januar begonnene Evaluierung wird bis zum 31. Dezember 2006 fortgeführt und zu diesem Stichtag mit einem Abschlussbericht abgeschlossen. Der Abschlussbericht bildet die Grundlage des Erfahrungsberichtes der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag.

Die im Folgenden dargestellten Zwischenergebnisse beruhen im Wesentlichen auf einer durchgeführten Kursträgerbefragung. Darüber hinaus wurden die vom BAMF erhobenen Daten zu den Integrationskursen ausgewertet. In zahlreichen persönlichen und leitfadengestützten Interviews sowie durch Konferenzen und Tagungen flossen zudem die Sichtweisen aller an der Umsetzung der Integrationskurse beteiligten Akteure in die Evaluierung ein.

#### 4.1.5.2 Stand der Umsetzung der Integrationskurse

Anderthalb Jahre nach Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes kann die Einführungsphase der Integrationskurse als im Wesentlichen abgeschlossen betrachtet werden. Dies wurde auch auf dem Praktiker-Erfahrungsaustausch bestätigt. In der Diskussion wurden die Integrationskurse darüber hinaus als Quantensprung im Vergleich zur bisherigen Sprachförderung des Bundes bezeichnet[185]. Auf Basis der Daten[186] des BAMF zeichnet sich ein Bild der Trägerlandschaft, der Struktur des Integrationskursangebotes und der Struktur der Teilnehmer ab.

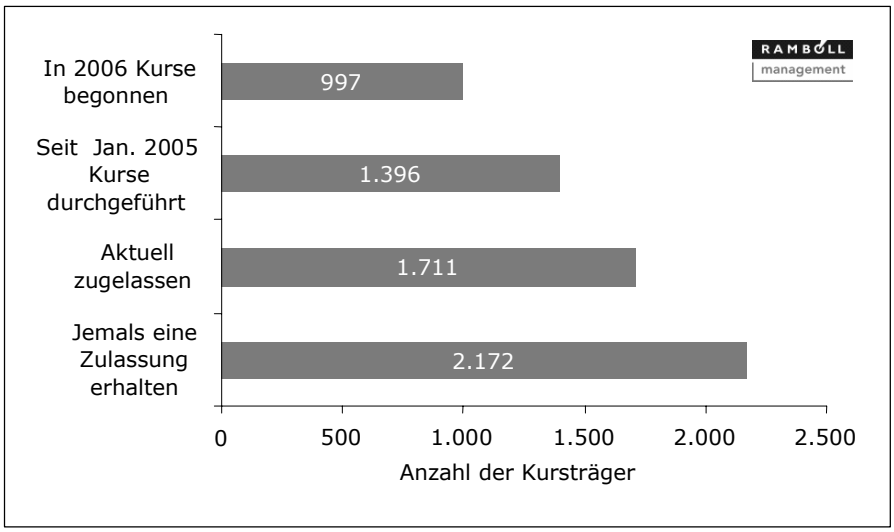
---

[185] Wortprotokoll *John*, Ausländerbeauftragte des Senats von Berlin a. D., Anlagenband I, S. 450.
[186] Die im Folgenden formulierten Ergebnisse basieren auf Daten des BAMF mit Stand 8. Mai 2006. Es ist davon auszugehen, dass die tatsächlichen Zahlen an Kursen, Teilnehmern und Berechtigten leicht über den hier angegebenen Daten liegen, da die Datenbank des BAMF zur Zeit noch nicht tagesaktuell ist. Grundlegende Veränderungen des hier präsentierten Umsetzungsstandes sind jedoch nicht zu erwarten.

#### 4.1.5.3 Träger und Trägerstruktur

Insgesamt haben seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes mehr als zweitausend Träger durch das BAMF eine Zulassung für die Durchführung der Integrationskurse erhalten. Zwei Drittel dieser zugelassenen Träger haben bis zum jetzigen Zeitpunkt Kurse durchgeführt und die Hälfte der Träger hat im laufenden Kalenderjahr einen Integrationskurs begonnen oder abgeschlossen. In Bezug auf eine regionale Verteilung zeigt sich, dass bundesweit Kursträger tätig sind. Besonders viele Träger sind in Regionen mit hoher Ausländerquote aktiv.

Abbildung: Trägerzulassung und Kursdurchführung




#### 4.1.5.4 Teilnehmer und Teilnehmerzusammensetzung

Bis zum Mai 2006 haben den Daten des BAMF zufolge 268.755 Personen eine Berechtigung zur Teilnahme an einem Integrationskurs erhalten. Den größten Anteil der Teilnahmeberechtigten machen Bestandsausländer ohne Verpflichtung mit rund 46 % aus. Zweitgrößte Gruppe sind Neuzuwanderer mit gut 30 %. Weitere Teilnehmergruppen sind verpflichtete Bestandsausländer und Spätaussiedler. Insgesamt liegt die Quote der verpflichteten Teilnahmeberechtigten (Neuzuwanderer und Bestandsausländer) bei 31,4 %.

Tabelle: Teilnehmerberechtigungen und Aufenthaltsstatus

| Aufenthaltsstatus – berechtigte Teilnehmer | Anzahl | Prozent |
|---|---|---|
| Neuzuwanderer | 82.842 | 31 |
| Bestandsausländer (verpflichtet) | 26.669 | 10 |
| Bestandsausländer (nicht verpflichtet) | 123.504 | 46 |
| Spätaussiedler | 35.740 | 13 |
| Gesamt | 268.755 | 100 |

Quelle: BAMF

Von den 268.755 berechtigten Personen haben bisher 168.605 Personen mit dem Besuch eines der angebotenen Integrationskurse begonnen. Den größten Anteil hatten dabei die Bestandsausländer mit etwas mehr als 59 % aller Teilnehmenden.

Tabelle: Aufenthaltsstatus der Kursteilnehmer

| Aufenthaltsstatus – Kursteilnehmer | Anzahl | Prozent |
|---|---|---|
| Neuzuwanderer | 41.850 | 25 |
| Bestandsausländer (verpflichtet) | 14.451 | 9 |
| Bestandsausländer (nicht verpflichtet) | 85.113 | 50 |
| Spätaussiedler | 27.191 | 16 |
| Gesamt | 168.605 | 100 |

Quelle: BAMF

Staatsangehörige der Türkei stellen die größte Gruppe der Teilnehmenden dar, gefolgt von Personen der Russischen Föderation. Die nachfolgende Tabelle stellt – basierend auf den Daten des BAMF – die 10 Hauptgruppen von Teilnehmenden nach ihrer Staatsangehörigkeit dar. Alle anderen Staatsangehörigkeiten umfassen jeweils weniger als 2 % aller Teilnehmer.

Tabelle: Teilnehmergruppen nach Staatsangehörigkeit

| Staatsangehörigkeit | Prozent |
|---|---|
| Türkei | 23 |
| Russische Föderation | 15 |
| Ukraine | 7 |
| Kasachstan | 6 |
| Serbien und Montenegro | 3 |
| Irak | 3 |
| Polen | 3 |
| Iran | 2 |
| Vietnam | 2 |
| Thailand | 2 |
| Sonstige | 34 |

Quelle: BAMF

#### 4.1.5.5 Kurse

Seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes haben bislang 11.443 Integrationskurse begonnen. Überwiegend handelt es sich hierbei um allgemeine Integrationskurse. Zielgruppenspezifische Integrationskurse machen rund zehn Prozent der Integrationskurse aus.

Tabelle: Kursanzahl

| Kursart | Anzahl | Prozent |
|---|---|---|
| Allgemeine Kurse | 10.213 | 89,3 |
| Jugendkurse | 139 | 1,2 |
| Eltern- bzw. Frauenkurse | 669 | 5,8 |
| Alphabetisierungskurse | 422 | 3,7 |
| Gesamt | 11.443 | 100 |

Quelle: BAMF

#### 4.1.5.6 Zentrale Ergebnisse der Befragung der Kursträger

Die im Folgenden dargestellten Zwischenergebnisse beruhen im Wesentlichen auf der durchgeführten Befragung aller Kursträger. An dieser Befragung beteiligten sich 75 % der derzeit zugelassenen Kursträger (1.273) und etwa 10 % der nicht mehr zugelassenen Kursträger (44). In der Befragung wurde besonderes Gewicht auf die vier folgenden Aspekte gelegt:

- Verfahren der Umsetzung der Integrationskurse,

- Rahmenbedingungen der Kursdurchführung,
- Finanzierung sowie
- Kurserfolg.

#### 4.1.5.7 Verfahren der Umsetzung der Integrationskurse

Aus Sicht der Evaluierung stehen besonders drei Aspekte bei der Umsetzung der Integrationskurse im Mittelpunkt. Diese sind:

1. die administrativen Verfahren zur Verwaltung der Kurse;
2. die lokale Kooperation der beteiligten Akteure sowie
3. die Unterstützung des BAMF bei der Umsetzung der Kurse.

##### 4.1.5.7.1 Administrative Verfahren

Die Fragen nach der Zufriedenheit der Kursträger mit den Verfahren zur Umsetzung der Integrationskurse ergeben ein heterogenes Bild. So äußert sich durchschnittlich gut ein Drittel (34,3 %) der befragten Träger zufrieden mit den Umsetzungsverfahren; durchschnittlich 27,5 % geben eine neutrale Bewertung ab; 28,9 % sind unzufrieden.

Als Hauptkritikpunkt mit Blick auf die administrativen Verfahren bei der Umsetzung der Integrationskurse wird von den Kursträgern der mit der Umsetzung verbundene Verwaltungsaufwand genannt. Diese wie auch weitere Fragen werden derzeit im Rahmen von Vor-Ort-Analysen untersucht. Hier werden u. a. der Verwaltungsaufwand und die damit verbundenen Kosten anhand des Standardkostenmodells (SKM) ermittelt. Weiterführende Aussagen und Handlungsempfehlungen zu diesem Aspekt sind erst nach Abschluss der Vor-Ort-Analysen möglich.

##### 4.1.5.7.2 Kooperation und Netzwerke

Bei der Umsetzung der Integrationskurse spielt die Kooperation der beteiligten Akteure vor Ort eine entscheidende Rolle. Neben Trägern und Regionalkoordinatoren sind eine Reihe weiterer Akteure für die Umsetzung der Integrationskurse von Bedeutung. Zu nennen sind hier insbesondere Ausländerbehörden, Arbeitsverwaltung, Migrationsberatung und kommunale Koordinierungsstellen (wo vorhanden). Wie die Befragung gezeigt hat, lassen sich dabei sehr unterschiedliche Strukturen der Zusammenarbeit vor Ort beobachten. 56 % der befragten Kursträger gaben an, dass in

ihrer Region ein regionales Netzwerk zur Umsetzung der Integrationskurse existiere. Die Netzwerke dienen insbesondere dazu, Kursangebote auf einander abzustimmen, Informationen auszutauschen und das Zustandekommen der Kurse durch die gegenseitige Überweisung von Teilnehmern zu erleichtern. Eine wichtige Funktion bei der Umsetzung der Integrationskurse nehmen zudem zentrale Stellen ein, die über das Kursangebot vor Ort informieren. Nach Angaben der Kursträger sind derartige Stellen in 55 % der Fälle vorhanden. Inwieweit unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit vor Ort das Zustandekommen und die Qualität der Integrationskurse beeinflussen, ist Gegenstand der derzeit laufenden Vor-Ort-Analysen.

#### 4.1.5.7.3 Rolle der Regionalkoordinatoren

Regionalkoordinatoren des BAMF unterstützen in 22 regionalen Außenstellen die Umsetzung der Integrationskurse. Sie sollen drei zentrale Aufgaben wahrnehmen:

1. Sie sind verantwortlich für die regionale Verwaltung der Integrationskurse.

2. Sie sollen durch ihre Vor-Ort-Kontrollen zur Qualitätssicherung beitragen.

3. Sie sollen schließlich kontinuierlich für Nachfragen, Absprachen und Abstimmung auf regionaler Ebene zur Verfügung stehen.

Die bisherigen Ergebnisse der Untersuchung weisen darauf hin, dass die Regionalkoordinatoren des BAMF eine wichtige Funktion bei der Umsetzung der Integrationskurse wahrnehmen.

Zum Zeitpunkt der Befragung hatten die Regionalkoordinatoren einen Großteil der Integrationskursträger besucht. So gaben 78 % der befragten Träger an, dass die Regionalkoordinatoren bereits bei ihnen vor Ort gewesen seien. Die am häufigsten genannten Anlässe für diese Besuche waren die Prüfung im Rahmen des Zulassungsverfahrens sowie Vor-Ort-Kontrollen im weiteren Verlauf. Hinzu kommen bei einem Teil der Träger Besuche zum Zwecke von Beratung, Absprachen und regionaler Vernetzung.

Darüber hinaus stehen die Träger in regelmäßigem Austausch mit den Regionalkoordinatoren des BAMF: 87 % der befragten Träger geben an,

mindestens einmal pro Monat Kontakt mit den Regionalkoordinatoren zu haben.

Die Zusammenarbeit mit den Regionalkoordinatoren wird bis auf wenige Ausnahmen positiv bewertet. So sind knapp 90 % der befragten Träger mit der Zusammenarbeit zufrieden.

Insgesamt nehmen die Regionalkoordinatoren aus bisheriger Sicht ihre Aufgaben effektiv wahr.

#### 4.1.5.8 Rahmenbedingungen der Kursdurchführung

Eine wichtige Rolle für den Erfolg der Integrationskurse spielen die Rahmenbedingungen der Kursdurchführung. Die bisherigen Untersuchungen lassen Aussagen zu drei zentralen Aspekten zu:

- Zustandekommen der Kurse: Hier geht es um die Frage, ob eine Kursteilnahme für alle teilnahmeberechtigten bzw. –verpflichteten Personen möglich ist.
- Kurszusammensetzung: Im Mittelpunkt steht hier die Frage, inwieweit die Teilnehmerstruktur in den Kursen ein effektives Lernen ermöglicht.
- Qualifikation der Lehrkräfte: Von zentralem Interesse ist hier, ob die Lehrkräfte über die für eine effektive Sprachvermittlung erforderlichen methodisch-didaktischen Kompetenzen verfügen.

##### 4.1.5.8.1 Zustandekommen von Kursen

Wie die Befragungsergebnisse zeigen, haben die regionalen Rahmenbedingungen einen entscheidenden Einfluss auf das Zustandekommen von Kursen. So gaben 17,4 % der befragten Kursträger an, bislang noch keine Kurse durchgeführt zu haben. Als mit Abstand häufigster Grund hierfür wurde von 70 % der betroffenen Träger genannt, dass keine ausreichende Zahl von Teilnehmern zustande gekommen sei. Hauptsächliche Ursachen waren nach Angaben der Träger in diesem Zusammenhang die geringe Zahl potenzieller Teilnehmer in der Region (von 58,8 % der Träger genannt) sowie die große Anzahl von Kursanbietern in der Region (63,1 %), die wiederum die durchschnittliche Anzahl an Teilnehmern je Träger reduzieren.

Die Befragungsergebnisse legen nahe, dass vergleichsweise günstige Voraussetzungen für das Zustandekommen von Integrationskursen in Gebieten mit hoher Bevölkerungsdichte sowie einem hohen Anteil von Ausländern an der Bevölkerung bestehen, weil dort mehr potenzielle Kursteilnehmer im Einzugsgebiet leben und i. d. R. vergleichsweise kurze Anreisewege bestehen. Allerdings existiert in diesen Regionen häufig auch eine große Zahl von Kursanbietern. Große Träger, die insgesamt eine höhere Zahl von Kursteilnehmern aufweisen, sind dabei tendenziell eher in der Lage, eine ausreichende Zahl von Teilnehmern zu erreichen, um Integrationskurse einrichten zu können.

Regional- und trägerspezifische Faktoren haben nicht zuletzt auch Auswirkungen auf das Zustandekommen zielgruppenspezifischer Kurse. Beispielhaft deutlich wird dies bei der Einrichtung von Kursen für unterschiedliche Lerngeschwindigkeiten. So weisen die Befragungsergebnisse darauf hin, dass eine gezielte Kurszusammensetzung, insbesondere für Träger in ländlichen Regionen sowie für sehr kleine Träger, mit Schwierigkeiten verbunden ist. In beiden Fällen bieten die Träger unterdurchschnittlich häufig Kurse mit unterschiedlichem Lerntempo an.

Eine Möglichkeit, das Zustandekommen von Kursen auch bei geringen Teilnehmerzahlen zu ermöglichen, liegt in der Kooperation zwischen den Trägern. So kann die gegenseitige Zuweisung von Teilnehmern seitens der Träger dazu beitragen, dass Kurse zügig begonnen und durchgeführt werden.

#### 4.1.5.8.2 Kurszusammensetzung

Die individuellen Charakteristika (Bildungs- und Lernvoraussetzungen sowie soziodemographische Merkmale) der Kursteilnehmer haben einen maßgeblichen Einfluss auf den Erfolg der Integrationskurse, weil diese direkte Auswirkungen auf das Lernen in der Gruppe, insbesondere im Rahmen des Sprachunterrichts, haben. Vor diesem Hintergrund wurden die Träger nach der Zusammensetzung der von ihnen durchgeführten Sprachkurse gefragt. Gleichzeitig wurden die Träger gebeten, die aus ihrer Sicht wünschenswerte Kurszusammensetzung anzugeben.

Die Befragungsergebnisse zeigen, dass die Träger sich eine eher einheitliche Kurszusammensetzung hinsichtlich des Bildungsniveaus, der Lerngeschwindigkeit sowie der Deutschkenntnisse der jeweiligen Kursteilnehmer wünschen. In der Praxis sind die Sprachkurse in dieser Hinsicht aller-

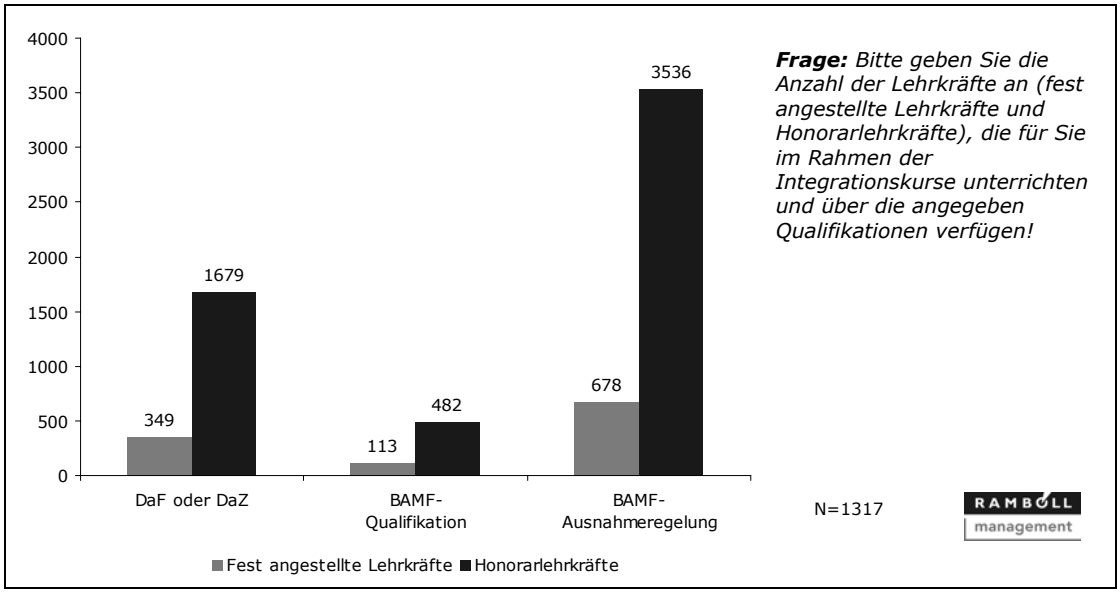
dings durch eine eher heterogene Kursstruktur geprägt. Anders ist die Situation in Bezug auf die Merkmale Muttersprache, Alter und Geschlecht der Teilnehmer einzuschätzen. Hier halten die Träger eine heterogene Kurszusammensetzung für wünschenswert – und diese ist in der Praxis auch häufig gegeben.

Die Befragungsergebnisse deuten damit darauf hin, dass es vor allem Schwierigkeiten bereitet, die individuellen Bildungs- und Lernvoraussetzungen der Teilnehmer durch eine entsprechende Kurszusammensetzung angemessen zu berücksichtigen. Diese Einschätzung wird auch dadurch bestätigt, dass über die Hälfte der befragten Kursträger (57 %) angab, keine getrennten Kurse für Personen mit unterschiedlicher Lernprogression anzubieten.

#### 4.1.5.8.3 Qualifikation der Lehrkräfte

Bei der Durchführung der Integrationskurse setzen die Kursträger überwiegend Honorarkräfte ein. Diese machen 83 % aller Lehrkräfte aus (vgl. Abbildung).

Abbildung: Qualifikation der Lehrkräfte




Zudem ist auffällig, dass ein hoher Anteil der eingesetzten Lehrkräfte nicht über einen Abschluss in Deutsch als Fremdsprache bzw. Deutsch als Zweitsprache verfügten. So verfügen lediglich 31 % der fest angestellten Lehrkräfte und 30 % der Honorarkräfte über diese Qualifikation. Ein kleiner Teil der Lehrkräfte (fest angestellte Lehrkräfte: 10 %, Honorarkräfte: 8 %) hat an einer vom BAMF genehmigtem Zusatzqualifikation teilge-

nommen, während 59 % bzw. 62 % der Lehrkräfte auf Basis einer vom BAMF getroffenen Ausnahmeregelung tätig sind.

Einerseits ist damit festzustellen, dass derzeit ausreichendes Personal über die drei Qualifikationsmöglichkeiten zur Verfügung steht. Andererseits sind die Ausnahmeregelungen zeitlich begrenzt. Angesichts des hohen Anteils von Lehrkräften, die unter die Ausnahmeregelungen fallen, zeichnet sich damit ein erheblicher Bedarf an zusätzlichen Qualifikationsmaßnahmen ab.

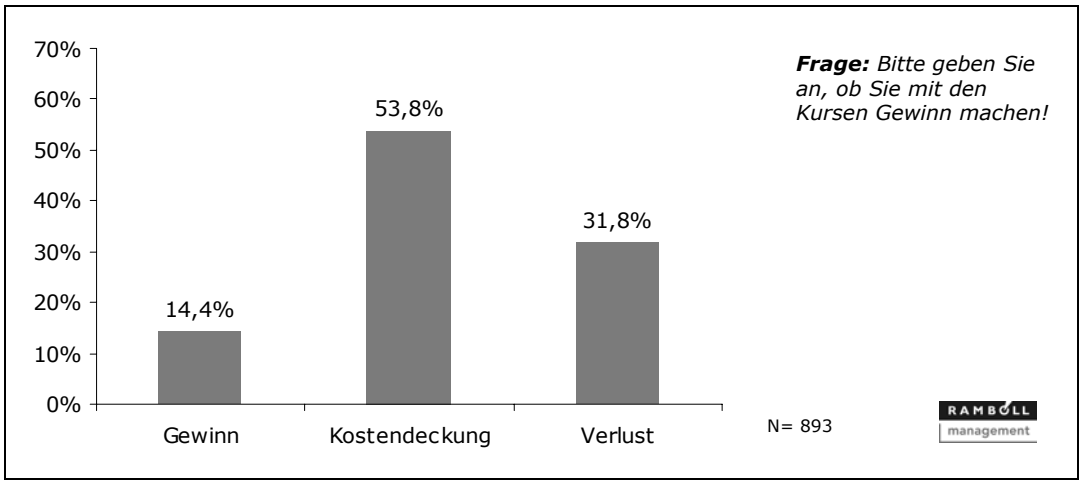
#### 4.1.5.9 Finanzierung der Integrationskurse

Das in der Integrationskursverordnung formulierte Finanzierungssystem von 2,05 Euro pro Teilnehmer und Stunde (zzgl. einer Verwaltungskostenpauschale) wird seit der Einführung teilweise kontrovers diskutiert. Im Mittelpunkt steht die Frage, inwieweit es möglich ist, für diesen Betrag (unter den gegebenen Rahmenbedingungen wie z. B. maximale Kursgröße) kostendeckend qualitativ angemessene Integrationskurse durchzuführen.

Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen der Kursträgerbefragung gefragt, inwieweit die Kursträger in dem aktuellen Finanzierungssystem kostendeckend arbeiten können.

Im Ergebnis geben gut zwei Drittel der Kursträger an, kostendeckend arbeiten zu können oder mit der Durchführung der Kurse sogar einen Gewinn zu machen. Hingegen gibt knapp ein Drittel der Kursträger an, mit der Durchführung Verluste zu machen.

Abbildung: Kostendeckung der Kursdurchführung

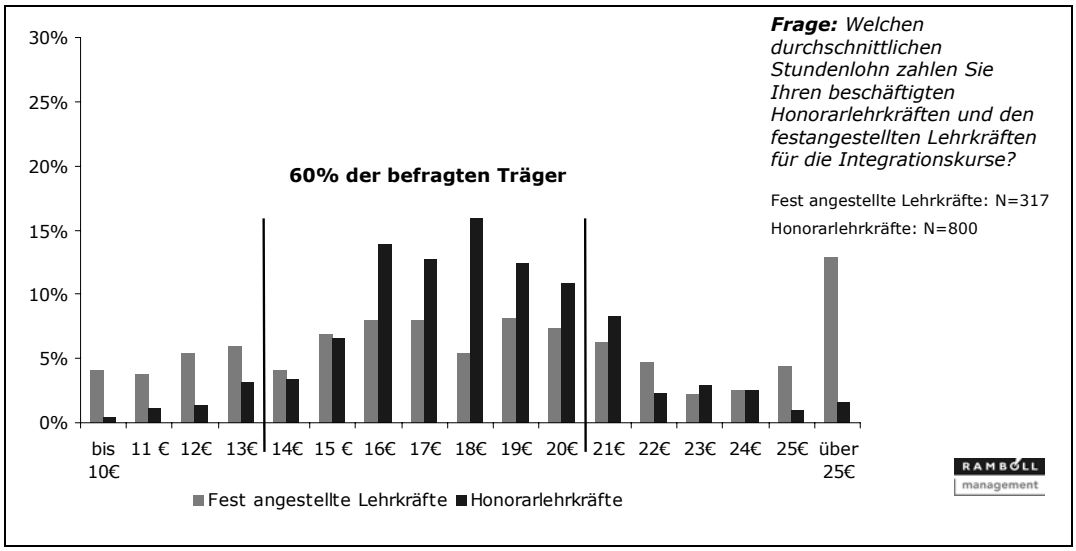


Auf die Nachfrage hin, warum diese Träger dennoch Kurse anbieten, sind gesellschaftliches Engagement, ihr institutioneller Bildungsauftrag sowie die Nutzung vorhandener Kapazitäten an Lehrkräften und Räumen die am häufigsten genannten Gründe. Daneben wird die Möglichkeit genannt, Verlust bringende Integrationskurse durch andere Finanzierungsquellen gegenzufinanzieren.

Ein weiterer Aspekt, der im Zusammenhang mit der Finanzierung und der Qualität der Integrationskurse diskutiert wird, ist die Vergütung der Lehrkräfte in den Kursen. Im Rahmen der Befragung wurden die Kursträger nach dem durchschnittlichen Stundenlohn ihrer Lehrkräfte gefragt.

Das Ergebnis der Befragung deutet auf große Unterschiede in der Bezahlung sowohl für fest angestellte Lehrkräfte als auch für Honorarkräfte. So reicht die Spanne für beide Gruppen von unter 10 Euro bis zu über 25 Euro pro Stunde. Die Mehrzahl der Lehrkräfte (60 %) erhält nach Angaben der Kursträger zwischen 14 und 20 Euro. Im Vergleich zur Bezahlung der Lehrkräfte vor Einführung der Integrationskurse gibt knapp die Hälfte der Kursträger an, seine Lehrkräfte heute schlechter zu bezahlen. Die andere Hälfte bezahlt seine Kursträger wie vor der Einführung oder (zu einem kleineren Teil) sogar besser. Durchschnittlich sind es zwei Euro weniger, die Kursträger ihren Honorarkräften nach Einführung der Integrationskurse pro Stunde bezahlen.

Abbildung: Vergütung der Lehrkräfte



#### 4.1.5.10 Kurserfolg

Ziel der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz ist die „Erlangung ausreichender Sprachkenntnisse sowie Kenntnisse der Rechtsordnung, der Kultur und der Geschichte in Deutschland“ (§ 43 Abs. 3 AufenthG). Diese Kenntnisse sollen zum Abschluss des Integrationskurses nachgewiesen werden. Dafür findet ein Abschlusstest statt, der aus zwei Prüfungsteilen besteht (vgl. § 17 IntV):

- Sprachprüfung zum Zertifikat Deutsch (B1 GERR[187]), welche die Kenntnisse nach § 3 Abs. 2 IntV nachweist, sowie
- Test zum Orientierungskurs, der dem jeweiligen Kursinhalt angepasst ist.

Der Sprachtest wird von lizenzierten Prüfern abgenommen und vom Prüfinstitut ausgewertet. Der Test zum Orientierungskurs wird vom jeweiligen Kursträger selbst auf Basis des im Kurs vermittelten Wissens konzipiert und durchgeführt[188].

---

[187] Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen des Europarates(GERR):

A1: Kann vertraute, alltägliche Ausdrücke und ganz einfache Sätze verstehen und verwenden, die auf die Befriedigung konkreter Bedürfnisse zielen. Kann sich und andere vorstellen und anderen Leuten Fragen zu ihrer Person stellen – z. B. wo sie wohnen, was für Leute sie kennen oder was für Dinge sie haben – und kann auf Fragen dieser Art Antwort geben. Kann sich auf einfache Art verständigen, wenn die Gesprächspartnerinnen oder Gesprächspartner langsam und deutlich sprechen und bereit sind zu helfen.

A2: Kann Sätze und häufig gebrauchte Ausdrücke verstehen, die mit Bereichen von ganz unmittelbarer Bedeutung zusammenhängen (z. B. Informationen zur Person und zur Familie, Einkaufen, Arbeit, nähere Umgebung). Kann sich in einfachen, routinemäßigen Situationen verständigen, in denen es um einen einfachen und direkten Austausch von Informationen über vertraute und geläufige Dinge geht. Kann mit einfachen Mitteln die eigene Herkunft und Ausbildung, die direkte Umgebung und Dinge im Zusammenhang mit unmittelbaren Bedürfnissen beschreiben.

B1: Kann die Hauptpunkte verstehen, wenn klare Standardsprache verwendet wird und wenn es um vertraute Dinge aus Arbeit, Schule, Freizeit usw. geht. Kann die meisten Situationen bewältigen, denen man auf Reisen im Sprachgebiet begegnet. Kann sich einfach und zusammenhängend über vertraute Themen und persönliche Interessengebiete äußern. Kann über Erfahrungen und Ereignisse berichten, Träume, Hoffnungen und Ziele beschreiben und zu Plänen und Ansichten kurze Begründungen oder Erklärungen geben.

[188] Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2005): Leitfaden zur Durchführung von Integrationskursen, Kapitel 4.6 „Durchführung des Abschlusstests“.

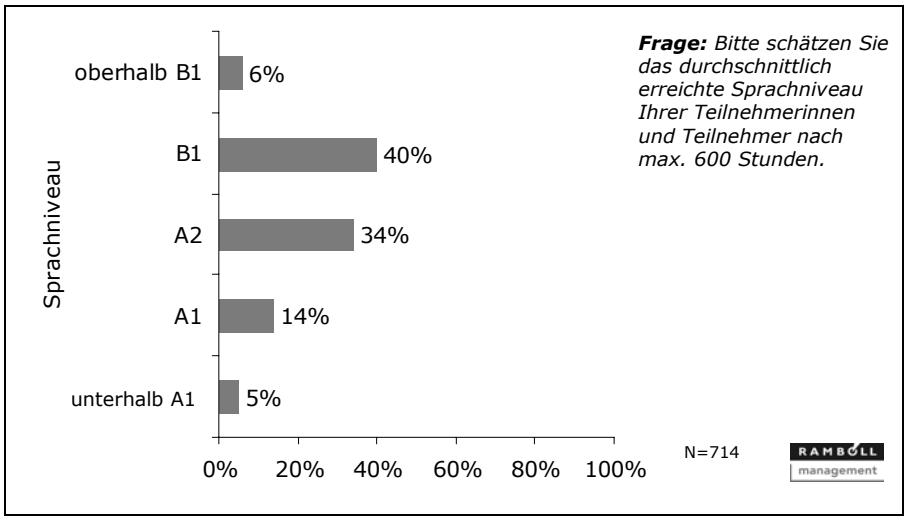
In der Praxis nehmen nicht alle Teilnehmer an der Prüfung zum Zertifikat Deutsch teil, so dass eine objektive Prüfung des Sprachniveaus aller Teilnehmerinnen und Teilnehmer auf Basis der Testergebnisse zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich ist. Darüber hinaus prüft der Test zum Zertifikat Deutsch nur das Erreichen eines Sprachstandes analog zum Sprachstand B1 GERR. In der derzeitigen Form kann die Prüfung aber keine anderen Niveaustufen bestimmen, so dass die Testergebnisse ausschließlich Aussagen zum Sprachstand B1 GERR zulassen und kein differenziertes Bild der erreichten Sprachstände zulassen.

Um dennoch eine erste Einschätzung der Erfolge der Sprachkurse zu erhalten, wurden alle Kursträger um eine Bestimmung des Sprachstandniveaus ihrer Teilnehmer zum Kursende gebeten. Nach Einschätzung der Kursträger erreicht knapp die Hälfte aller Teilnehmer das Sprachniveau B1 GERR. Über ein Drittel der Teilnehmer, so die Einschätzung der Kursträger, beendet den Integrationskurs auf dem Sprachstandsniveau A2 GERR.

Diese Einschätzung beruht ausschließlich auf den Aussagen der Kursträger. Sie wird im Rahmen der Evaluierung der Kurse weiter überprüft werden.

Nach einhelliger Meinung der Fachleute, die im Rahmen der Evaluierung zu Rate gezogen wurden, sind für den Lernfortschritt der Teilnehmer neben der Qualität des Unterrichtes besonders die individuellen Voraussetzungen ausschlaggebend, mit denen die Teilnehmer in die Kurse kommen. Vorkenntnisse im Deutschen, Kenntnisse anderer Fremdsprachen, Bildungsstand (Alphabetisierungsgrad), Alter, Motivation und das Wohnumfeld der Teilnehmer sind entscheidende Einflussfaktoren auf die Zielerreichung B1 GERR.

Abbildung: Einschätzung des Sprachniveau bei Kursabschluss




## 4.2 Orientierungskurs

Auf Basis der Ergebnisse des Orientierungskurses können zum jetzigen Zeitpunkt keine validen Aussagen über den Kurserfolg getroffen werden. Zum einen sind die Kursinhalte nicht trägerübergreifend vergleichbar, da sie von der jeweiligen Lehrkraft bzw. vom jeweiligen Kursträger entwickelt werden und sehr uneinheitlich sind. Zum anderen ist auch der Test den jeweiligen Kursinhalten angepasst und damit nicht standardisiert und somit nicht vergleichbar.

Eine Bewertung der Orientierungskurse muss und wird im weiteren Analyseverlauf qualitativ erfolgen.

## 4.3 Gesetzliche Festlegung der Länderzuständigkeiten und Migrationserstberatung

### 4.3.1 Zuständigkeiten der Länder

Da die gesetzliche Mitwirkungspflicht der Länder entfallen ist, beteiligen sich die Länder nicht mit Ergänzungsmaßnahmen (Sozialpädagogische Betreuung und Kinderbetreuungsangebote, Ergänzungsförderung für Jugendliche sowie ergänzende Sprach- und sozialpädagogische Förderung). Zusätzliche freiwillige Leistungen werden in den Landeshaushalten nicht genehmigt.

Deshalb wird die Aufnahme einer gesetzlichen Regelung in § 45 AufenthG vorgeschlagen.

### 4.3.2 Migrationserstberatung

Die MEB ist neben den Integrationskursen unverzichtbarer Bestandteil des Regelungsrahmens des Zuwanderungsgesetzes, der für die Integration günstige Bedingungen schaffen und ihre Eingliederung in die Gesellschaft fördern soll. Die Durchführung obliegt dem BAMF (§ 75 Nr. 9 AufenthG), soweit sie nicht durch andere Stellen wahrgenommen wird.

Die MEB ist als Basisangebot an erwachsene Zuwanderer konzipiert, bei dem entsprechend der individuellen Fähigkeiten und des jeweiligen Bedarfs an Integrationsmaßnahmen Fördermöglichkeiten angeboten werden (Case-Management mit Sondierungsgespräch, Feststellung der Kenntnisse und Fähigkeiten, ggf. Erstellung eines Förderplans sowie Abschluss einer Integrationsvereinbarung).

Die Neukonzeption der MEB[189] sieht ein auf die ersten drei Jahre nach Einreise in die Bundesrepublik Deutschland begrenztes Beratungsangebot vor, das derzeit nicht verpflichtend ist.

Hierdurch ist es möglich, Integrationsdefiziten bei Neuzuwanderern schnellstmöglich entgegen zu wirken.

Im Hinblick auf die offensichtlich nicht unbeträchtliche Größenordnung der Bestandsausländer, die trotz ihres langjährigen Aufenthalts in Deutschland noch Integrationsdefizite und daher Beratungsbedarf haben, scheint es geboten, die MEB auch für Bestandsausländer zu öffnen, soweit diese einen mit dem eines Erstzuwanderers vergleichbaren Integrationsbedarf aufweisen. Dabei geht es nicht um eine Fortsetzung der bisherigen Ausländer- und Aussiedlersozialberatung im Sinne einer zeitlich unbefristeten allgemeinen Beratung. Das Case-Management-Verfahren der MEB soll vielmehr durch eine gezielte Steuerung von Integrationsmaßnahmen Zuwanderer zeitnah zur Inanspruchnahme der Regeldienste befähigen.

Die bei einem Teil der Bestandsausländer noch bestehenden Integrationsdefizite machen deutlich, dass sie in der Vergangenheit von den viel-

fältigen Integrationsmaßnahmen offensichtlich nicht erreicht wurden. Dies wirft die Frage auf, ob das Prinzip der Freiwilligkeit der MEB auch in Zukunft für eine erfolgreiche Integration maßgebend sein kann. Nur durch eine Verpflichtung zu mindestens einem ersten Besuch einer Beratungsstelle können der Förderbedarf ermittelt und der individuelle Integrationsprozess effizient gesteuert werden.

Den Ausländerbehörden kommt als erster Anlaufstelle für Neuankömmlinge eine wichtige Rolle bei deren Heranführung an die MEB zu. Dementsprechend ist auch die Zusammenarbeit zwischen den Ausländerbehörden und den Trägern der MEB für eine erfolgreiche migrationsspezifische Beratung von wesentlicher Bedeutung.

Die Bewertungsskala zur Frage der Kooperation zwischen den Ausländerbehörden und den Trägern reicht im Einzelfall von sehr gut bis mangelhaft. Die Kooperation ist generell als befriedigend einzustufen.

Hier bedarf es verstärkter gemeinsamer Anstrengungen des BAMF und der Länder, die Kontakte der Träger und Ausländerbehörden zu intensivieren und die Zusammenarbeit zu verbessern.

Aufzeichnungen darüber, wie viele Neuzuwanderer im Jahr 2005 von den Ausländerbehörden an die MEB-Stellen verwiesen wurden, liegen in der überwiegenden Zahl der Länder nicht vor.

In der Antwort auf die Frage, ob Verstöße im Bereich der MEB mit Sanktionen belegt werden sollten, sieht die Mehrzahl der Länder keine Notwendigkeit, mit Sanktionen zu arbeiten[190]. Das Land Bayern[191] hält es im Übrigen für wünschenswert, wenn den Ausländerbehörden im Zusammenhang

---

[189] Stand: 1. Dezember 2004.
[190] Vgl. Stellungnahmen von Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen, Anlagenband II, jeweils zur Frage I. 12. c).

mit der Verpflichtung zum Integrationskurs die Möglichkeit eingeräumt würde, Namen und Anschrift von integrationsbedürftigen Ausländern einer zentralen Stelle der MEB zu übermitteln.

Sowohl die Frage nach der Einbeziehung von Bestandsausländern in die MEB als auch die Frage nach Notwendigkeit und praktischer Umsetzung der Normierung einer Verpflichtung für die MEB befinden sich in der fachlichen Diskussion und sind noch nicht abschließend geklärt.

## 4.4 Verpflichtung von Leistungsempfängern und Sanktionierung der Nichtteilnahme

### 4.4.1 Verpflichtungstatbestand

Das Aufenthaltsgesetz sieht als Hauptverpflichtungstatbestand von bereits hier lebenden Ausländern („nachholende Integration") die Verpflichtung von Ausländern vor, die Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch beziehen. Im Hinblick auf das gesetzlich geregelte Verpflichtungsverfahren kann nach § 44a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2a AufenthG nur die Ausländerbehörde, aber nicht die die Leistung bewilligende Stelle einen Ausländer zur Teilnahme am Integrationskurs verpflichten. Die leistungsbewilligende Stelle regt die Teilnahme nur an.

Die Sanktionen nach § 44a Abs. 3 Satz 2 AufenthG sind wiederum von der leistungsbewilligenden Stelle vorzunehmen, da keine aufenthaltsrechtliche Sanktionen vorgesehen sind, sondern die Sanktionen am Leistungsbezug anknüpfen. Für die Durchführung dieser Verpflichtungsregelung sind damit unterschiedliche Verwaltungen (Ausländerbehörden = Landesverwaltung; Arbeitsgemeinschaften = Bundes-/Kommunalverwaltung) mit dem entsprechenden Verfahrensaufwand zuständig. In der Praxis führt dies dazu, dass die überwiegende Anzahl der Leistungsempfänger auf

---

[191] Vgl. Stellungnahme von Bayern, Anlagenband II, S. 59.

freiwilliger Basis an den Kursen teilnimmt und nicht verpflichtet wird mit der Folge, dass dann auch die vorgesehenen Sanktionsmöglichkeiten nicht greifen.

Auch sieht die Regelung nicht die Verpflichtung von Empfängern von SGB XII-Leistungen (Sozialgeld) vor.

### 4.4.2 Sanktionsregelungen

Die Sanktionen sind zwischen Aufenthaltsgesetz und Zweitem Buch Sozialgesetzbuch unterschiedlich geregelt. Folgende Sanktionen sind bei Verstoß gegen die Teilnahmepflicht am Integrationskurs gesetzlich vorgesehen:

- Ablehnung der Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis, sofern kein Rechtsanspruch hierauf besteht, oder Verlängerung mit kürzerer Geltungsdauer, um dem Ausländer noch einmal Gelegenheit zu geben, seiner Teilnahmepflicht nachzukommen (§ 8 Abs. 3 Satz 2 AufenthG). Diese Regelung gilt nur für die Ausländer, die einen Anspruch auf Teilnahme am Integrationskurs haben.

- Kürzung der Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch um 10 % (§ 44a Abs. 3 Satz 2 AufenthG). Diese Regelung ist eine Spezialregelung des Aufenthaltsgesetzes, wenn der Ausländer nach dem Aufenthaltsgesetz zur Teilnahme am Integrationskurs verpflichtet worden ist.

- Weitergehende Leistungskürzung ist in den Fällen möglich, in denen eine Eingliederungsvereinbarung mit dem Leistungsempfänger abgeschlossen wird. Ausländer, die Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld beziehen, müssen seit dem 1. Januar 2005 mit Sanktionen gemäß § 31 SGB II rechnen, wenn sie ihre Pflicht zur Teilnahme an einem Integrationskurs verletzen. Dies wird dadurch gewährleistet, dass der persönliche Ansprechpartner, der für die Eingliederung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zuständig ist, in die Eingliederungsvereinbarung die Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs aufnimmt. Dies geschieht mit Blick auf das Zuwanderungsgesetz vorbehaltlich einer Genehmigung bzw. eines feststellenden Verwaltungsakts durch die Ausländerbehörde. Ist die Verpflichtung zur Teilnahme am Integrationskurs in der Eingliederungsvereinbarung verbindlich festgeschrieben, kommt bei Pflichtverletzungen eine

Kürzung der Leistung nach § 31 SGB II in Betracht. Diese beträgt in der ersten Stufe 30 % der Regelleistung für einen Zeitraum von drei Monaten. Bei mehrmaligen Pflichtverletzungen ist dabei auch stufenweise eine Kürzung der Leistung bis auf Null möglich. Entsprechendes gilt gemäß § 32 SGB II für die Bezieher von Sozialgeld.

### 4.4.3 Handlungsbedarf

In dreifacher Hinsicht wird auf Grund der Evaluierung Handlungsbedarf gesehen:

- Verwaltungs- und verfahrensmäßige Vereinfachung bei der Verpflichtung von SGB II-Empfängern (Arbeitslosengeld II, Sozialgeld):

  Die die Leistung bewilligende Stelle sollte unmittelbar zuständig werden für die Verpflichtung. Eine Einbindung der Ausländerbehörde wäre dann de lege ferenda nur noch im Hinblick auf die insoweit vorgängige Ermessensentscheidung über eine Ausweisung des Ausländers gemäß § 55 Abs. 2 Nr. 6 AufenthG[192] erforderlich. Damit würde die bisher vorgesehene Einbeziehung der Ausländerbehörden in das Verfahren entfallen. Diese Stelle würde dann auch unmittelbar für die Verhängung von Sanktionen zuständig werden; derzeit teilt die Ausländerbehörde den jeweils zuständigen Trägern der Grundsicherung für Arbeitssuchende die Verletzung der Teilnahmepflicht mit (§ 8 Abs. 4 Satz 2 IntV).

- Die Verpflichtungsmöglichkeit sollte auf SGB XII-Empfänger erweitert werden.

- Vereinheitlichung der Sanktionsregelungen:

  Anknüpfungspunkt für die Verpflichtung (Aufenthaltsgesetz) bzw. die Eingliederungsverträge (Zweites Buch Sozialgesetzbuch) ist der Leistungsbezug. Eine unterschiedliche Behandlung der Leistungsempfänger bei Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen während

des Leistungsbezugs ist nicht gerechtfertigt. Auf die Sanktionen sollen daher die Sanktionsregelungen des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch einheitlich für die maximale Dauer eines Integrationskurses Anwendung finden.

Es empfiehlt sich, dass die bewilligenden Stellen zuständig, die Verpflichtungsmöglichkeiten auf das Zwölfte Buch Sozialgesetzbuch erweitert und die Sanktionsregelungen des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch einheitlich angewandt werden sollen.

## 4.5 Bundesweites Integrationsprogramm

Gemäß § 45 AufenthG wird vom BAMF ein bundesweites Integrationsprogramm entwickelt, in dem insbesondere die bestehenden Integrationsangebote von Bund, Ländern, Kommunen und privaten Trägern für Ausländer und Spätaussiedler festgestellt und Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Integrationsangebote vorgelegt werden.

Derzeit befindet sich die Erarbeitung des bundesweiten Intergrationsprogramms noch in der ersten Phase der Feststellung hinsichtlich der Sprachfördermaßnahmen von Bund, Ländern und Kommunen. Zu den Instrumentarien liegen noch keine verwertbaren Erkenntnisse vor. Erkenntnisse werden vor dem Jahresende 2006 noch nicht vorgelegt werden können. Auch das Verhältnis zum geplanten Nationalen Integrationsplan muss geklärt werden.

Aus diesen Gründen kann noch kein Handlungsbedarf festgestellt werden.

---

[192] Vgl. hierzu die Ausführungen zur Ziffer 5.1.1.

# 5 Aufenthaltsbeendigung

Zentrales Element einer konsequenten Ausländerpolitik, die einerseits der Integration der rechtmäßig in Deutschland lebenden Ausländer und andererseits der Begrenzung des Zuzugs aus Staaten außerhalb der Europäischen Union verpflichtet ist, ist dass bestehende Ausreiseverpflichtungen durchgesetzt werden. Zwar setzen Bund und Länder hierbei auf den Vorrang der freiwilligen Rückkehr. Auf den Einsatz des Mittels der zwangsweisen Rückführung kann jedoch nicht verzichtet werden.

## 5.1 Ausweisungen

Die Vorschriften zur Ausweisung entsprechen inhaltlich denen des Ausländergesetzes. Mit dem Zuwanderungsgesetz wurden die Ausweisungstatbestände lediglich der besseren Übersichtlichkeit wegen neu strukturiert[193]. Nunmehr sind die Voraussetzungen für die zwingende Ausweisung, die Ausweisung im Regelfall und die Ermessensausweisung in jeweils einer Vorschrift zusammengefasst.

Die Anwendung der Ausweisungstatbestände ist durch die Fortentwicklung des Gemeinschaftsrechts durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes beeinflusst worden. Dies gilt insbesondere für den Beschluss 1/80 des Assoziationsrates EWG-Türkei vom 19. September1980[194]. Dieser ist gemäß Art. 300 und 310 EGV integraler Bestandteil des Gemeinschaftsrechts; für ihn gilt demzufolge auch der Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts vor dem nationalen Recht[195].

---

[193] BT-Drs. 15/420, S. 90.
[194] EuGH, Urteil vom 20.September 1990 – Rs. C-192/89 –, Slg. 1990, I-3461, *Sevince*; vgl. BVerwG, Urteil vom 3. August 2004 – 1 C 29.02 –, BVerwGE 121, S. 315 ff.
[195] Die neuere Entwicklung der Rechtsprechung wird in Ziffer 5.1.2 erläutert. Die sicherheitsrelevanten Ausweisungstatbestände werden gesondert in Kapitel 6 behandelt.

### 5.1.1 Sanktionierung des Arbeitslosengeld II-Bezuges

#### 5.1.1.1 Hintergrund

Von einzelnen Ländern wurde die Forderung erhoben, in den Ermessensausweisungstatbestand des § 55 Abs. 2 Nr. 6 AufenthG den Bezug von Arbeitslosengeld II einzubeziehen sowie die Terminologie des Tatbestandes anzupassen, d. h. das Wort „Sozialhilfe“ durch die Wörter „Leistungen nach dem II oder XII. Buch des Sozialgesetzbuches“ zu ersetzen[196]. Alternativ wurde vorgeschlagen, die Datenübermittlungspflicht gemäß § 87 Abs. 2 AufenthG auf Sachverhalte bei Leistungsbezug nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch auszudehnen[197].

Nach dem geltenden Recht kann ein Ausländer insbesondere ausgewiesen werden, wenn er für sich, seine Familienangehörigen oder für sonstige Haushaltsangehörige Sozialhilfe in Anspruch nimmt. Die Vorschrift dient allgemein und in erster Linie fiskalischen Interessen. Sie soll, soweit sie einer Erteilung eines Aufenthaltstitels und einer Aufenthaltsverfestigung entgegensteht, die Inanspruchnahme von Sozialleistungen zu Lasten der Allgemeinheit verhindern und im Falle der Ausweisung beenden. Sie dient somit dem Schutz der öffentlichen Haushalte vor dauernder finanzieller Belastung. Der Vorschrift korrespondiert mit § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG. Diese Regelerteilungsvoraussetzung, die Sicherung des Lebensunterhalts, bezweckt, dass bereits zum Zeitpunkt der Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels vorausschauend der spätere Eintritt des Ausweisungsgrundes nach § 55 Abs. 2 Nr. 6 AufenthG verhindert bzw. dem Eintritt entgegengewirkt wird[198].

---

[196] Stellungnahmen zum Referentenentwurf zum Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union von Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hamburg, Nordrhein-Westfalen; Saarland, sowie Stellungnahme von Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Saarland, Schleswig-Holstein, Anlagenband II, jeweils zur Frage I. 1. e) bzw. f).
[197] Stellungnahmen zum Referentenentwurf zum Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union von Bayern, Schleswig-Holstein, sowie Stellungnahme Schleswig-Holsteins, Anlagenband II, S. 355.
[198] Vgl. *Funke-Kaiser*, GK-AufenthG, § 2 Rn. 39.1.

Auf soziale Notlagen reagiert das deutsche Sozialrecht mit zwei grundverschiedenen Instrumenten:

- Vorrangig hat der in Not Geratene eine Leistung aus einer Sozialversicherung in Anspruch zu nehmen. Eine solche Leistung wie die Rentenversicherung, Krankenversicherung oder (beitragsfinanzierte) Arbeitslosenversicherung beruht zumeist dem Grundsatz nach auf eigenen Leistungen der Gemeinschaft der Versicherten.

- Subsidiär, d. h. erst, wenn ein solcher Anspruch nicht besteht, greifen die Systeme der steuerfinanzierten Sozialleistungen. Zu den steuerfinanzierten Sozialleistungen, die in einer Notlage in Anspruch genommen werden können, gehören in erster Linie die Leistungen nach dem Zwölften und dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch, vor allem Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II (Grundsicherung für Arbeitssuchende).

Bei Inanspruchnahme von Sozialhilfe kann der betroffene Ausländer gemäß § 55 Abs. 2 Nr. 6 AufenthG ausgewiesen werden. Unter Sozialhilfe sind Leistungen nach dem Zwölften Buch Sozialgestzbuch zu verstehen. Gemäß § 9 SGB I hat derjenige, der nicht in der Lage ist, aus eigenen Kräften seinen Lebensunterhalt zu bestreiten oder in besonderen Lebenslagen sich selbst zu helfen und auch von anderer Seite keine ausreichende Hilfe erhält, ein Recht auf persönliche und wirtschaftliche Hilfe, die seinem besonderen Bedarf entspricht, ihn zur Selbsthilfe befähigt, die Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft ermöglicht und die Führung eines menschenwürdigen Lebens sichert. Sozialhilfe ist nicht nur die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt, sondern umfasst alle Leistungen, die ein Sozialhilfeträger zu erbringen hat[199].

Die Inanspruchnahme der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch stellt demgegenüber nach geltendem Recht, insbesondere wegen des Wortlauts des § 55 Abs. 2 Nr. 6 AufenthG

---

[199] Vgl. *Renner*, Ausländerrecht, 8. Auflage 2005, § 55 AufenthG, Rn. 46.

(„Sozialhilfe“), keinen Ausweisungsgrund dar[200]. Die Grundsicherung für Arbeitssuchende erhalten gemäß § 7 SGB II Personen, die das 15. Lebensjahr vollendet und das 65. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, erwerbsfähig und hilfebedürftig sind, sowie ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland haben. Erwerbsfähig ist gemäß § 8 Abs. 1 SGB II, wer nicht wegen Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit außer Stande ist, zu den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein. Die Grundsicherung ist mithin ebenfalls eine beitragsunabhängige und steuerfinanzierte Leistung.

#### 5.1.1.2 Bewertung

Gemäß dem Zweck der Norm findet § 55 Abs. 2 Nr. 6 AufenthG dann keine Anwendung, wenn die öffentlichen Mittel auf einer Beitragsleistung beruhen oder gerade zu dem Zweck gewährt werden, dem Ausländer einen Aufenthalt im Bundesgebiet zu ermöglichen[201]. Beim Arbeitslosengeld II nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch handelt es sich jedoch, wie aus den oben geschilderten Anspruchsvoraussetzungen ersichtlich wird, nicht um eine beitragsfinanzierte, sondern ebenso wie die Sozialhilfe um eine steuerfinanzierte Leistung. Somit ist aus Gründen der Gleichbehandlung (Art. 3 GG) die Einbeziehung des Arbeitslosengeldes II in den Anwendungsbereich der Vorschrift angezeigt. Darüber hinaus ist der Anwendungsbereich der Norm erheblich eingeengt worden, da seit dem 1. Januar 2005 ein Großteil der Ausländer (ca. 81 %), die bisher Sozialhilfe empfangen haben, das Arbeitslosengeld II erhalten. Im Jahr 2005 waren dies schätzungsweise 454.000 von insgesamt 555.000 drittstaatsangehörigen Leistungsempfängern.

Das Argument, das bereits im Vermittlungsverfahren zum Gesetz zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes und weiterer Gesetze[202] gegen die Erwei-

---

[200] Vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 31. Januar 2006 – 11 S 1884/05 –, soweit ersichtlich nicht veröffentlicht; VG Karlsruhe, Urteil vom 25. April 2006 – 11 K 1392/05 –, zit. nach VENSA.
[201] BT-Drs. 11/6321, S. 56.
[202] Vgl. BR-Drs. 918/04, S. 3.

terung der Norm vorgebracht wurde, dass auch Arbeitslosengeld II-Empfänger Eingliederungshilfen erhielten und dadurch ein Wertungswiderspruch entstünde, greift nicht durch. Denn die Arbeitsverwaltung hat es in der Hand, sich vor der Vergabe von Eingliederungshilfen mit der zuständigen Ausländerbehörde ins Benehmen zu setzen und somit den Wertungswiderspruch zu verhindern.

Des Weiteren empfiehlt sich die Einbeziehung des Arbeitslosengeldes II in den Anwendungsbereich der Vorschrift aus gesetzessystematischen Gründen. Wie oben dargestellt, erfüllt § 55 Abs. 2 Nr. 6 AufenthG die gleiche Funktion wie die Regelerteilungsvoraussetzung nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG. Bei der Anwendung des § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG ist es jedoch bereits Verwaltungspraxis, dass der Bezug von Arbeitslosengeld II das Vorliegen der Regelerteilungsvoraussetzungen gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG ausschließt[203]. Die Aufnahme in den Ausweisungstatbestand hätte auch eine entsprechende Signalwirkung.

Die Erweiterung der Datenübermittlungsvorschrift gemäß § 87 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG würde keine adäquate Lösung des Problems darstellen. Gemäß § 87 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG ist die Inanspruchnahme von Sozialhilfe (nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch) vom zuständigen Träger der Sozialhilfe der Ausländerbehörde mitzuteilen, da der Bezug von Sozialhilfe einen Ausweisungsgrund darstellt[204]. Da die Tatsache des Bezuges von Arbeitslosengeld II nach gegenwärtiger Rechtslage, kein Ausweisungsgrund ist, sondern lediglich bei der Prüfung der Regelerteilungsvoraussetzungen gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG zu berücksichtigen ist, könnten die Daten erst bei der nächsten anstehenden Verlängerung des jeweiligen Aufenthaltstitels verwendet werden. So wäre zunächst keine umgehende Sanktionierung und damit keine Verhinderung der Inanspruchnahme öffentlicher Haushalte möglich und darüber hinaus würde dies aus datenschutzrechtlicher Sicht auf eine kritische Datenvorratshaltung hinauslaufen.

---

[203] VAH, Ziffer 2.3.1.
[204] *Hailbronner*, AuslR, A 1, § 87 AufenthG, Rn. 37.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Einbeziehung des Arbeitslosengeldes II in den Ermessensausweisungstatbestand zum einen die konsequente Folge dessen wäre, dass der Bezug von Arbeitslosengeld II die Erteilung eines Aufenthaltstitels in der Regel ausschließt und zum anderen können die übermittelten Daten unverzüglich bei der Verwaltungsentscheidung über die Ausweisung verarbeitet werden. Dadurch würde eine Datenübermittlung auf Vorrat ausgeschlossen. Die Änderung der Vorschrift würde außerdem die durch den allgemeinen Gleichheitssatz gebotene Gleichbehandlung bei Inanspruchnahme der verschiedenen steuerfinanzierten Leistungen gewährleisten. Mit der Erweiterung der Ermessenausweisungstatbestandes wäre die Möglichkeit einer Ausweisung des betroffenen Ausländers mit den entsprechenden Folgen wie dem Erlöschen des Aufenthaltstitels gemäß § 51 Abs. 1 Nr. 5 AufenthG und dem Eintreten der Ausreisepflicht gemäß § 50 Abs. 1 AufenthG verknüpft.

Es bedarf allerdings einer politischen Bewertung, ob es sich auf Grund dieses Evaluierungsergebnisses empfiehlt, § 55 Abs. 2 Nr. 6 AufenthG entsprechend zu ändern.

### 5.1.2 Ausweisung assoziationsberechtigter türkischer Staatsangehöriger

Bei der Evaluierung wurde vereinzelt angemerkt[205], dass die Regelungen des Ausweisungsschutzes für türkische Staatsangehörige, die unter den Regelungsgehalt des ARB 1/80 fallen, nach wie vor unübersichtlich seien. Das Bundesverwaltungsgericht hatte mit Schreiben vom 5. April 2006 einen Vorschlag für eine spezielle Ausweisungsermächtigung für türkische Staatsangehörige, denen nach dem ARB 1/80 ein Aufenthaltsrecht zusteht, vorgelegt[206].

---

[205] Vgl. Stellungnahme von Hessen, Anlagenband II, S. 144.

[206] Vorschlag für eine spezielle Ausweisungsermächtigung für türkische Staatsangehörige, denen nach dem ARB 1/80 ein Aufenthaltsrecht zusteht:

„§ 56a AufenthG
Ausweisung türkischer Staatsangehöriger
(1) Türkische Staatsangehörige, denen nach dem Abkommen vom 12. September 1963 zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei (BGBl. 1964 II S. 509) (Assoziationsabkommen EWG/Türkei) ein Aufenthaltsrecht zusteht,

Allerdings ist die Rechtsprechung zum ARB 1/80 im Fluss und ein vorläufiges Ende der Rechtsentwicklung auf Grund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zum ARB 1/80 ist noch nicht absehbar:

- Der Europäische Gerichtshof hat zum einen festgestellt, dass die Ausweisung eines türkischen Staatsangehörigen, der ein Aufenthaltsrecht aus ARB 1/80 hat, nur aus spezialpräventiven Gründen möglich ist, wenn das persönliche Verhalten des Betroffenen auf die konkrete Gefahr weiterer schwerer Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung hindeutet[207]. Damit ist eine Ausweisung assoziationsberechtigter türkischer Staatsangehöriger nur nach § 55 AufenthG in Verbindung mit den einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Grundsätzen als Ermessensentscheidung möglich.

---

können nach den vorstehenden Bestimmungen nur auf Grund einer Ermessensentscheidung der zuständigen Ausländerbehörde und nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit im Sinne von Art. 14 Abs. 1 ARB 1/80 ausgewiesen werden. <Die Ausweisung wird befristet. Die Frist beginnt mit der Ausreise>.
(2) Die Tatsache einer strafrechtlichen Verurteilung genügt für sich allein nicht, um die Ausweisung zu begründen. Es dürfen nur im Bundeszentralregister noch nicht getilgte strafrechtliche Verurteilungen und diese nur insoweit berücksichtigt werden, als die ihnen zu Grunde liegenden Umstände ein persönliches Verhalten erkennen lassen, das eine gegenwärtige Gefährdung der öffentlichen Ordnung darstellt. Es muss eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliegen, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt.
<(3) Die Ausweisung kann nach ständigem rechtmäßigen Aufenthalt im Bundesgebiet von mehr als fünf [oder …] Jahren Dauer nur noch aus besonders schwer wiegenden Gründen, nach zehn [oder …] Jahren und bei Minderjährigen nur aus zwingenden Gründen der öffentlichen Sicherheit angeordnet werden. Für Minderjährige gilt dies nicht, wenn der Verlust des Aufenthaltsrechts zum Wohl des Kindes notwendig ist. Zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit liegen insbesondere vor, wenn der Betroffene wegen eines Verbrechens zur Höchststrafe verurteilt worden ist, wenn bei einer Gefährdung im Sinne des Satzes 1 Halbsatz 1 die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland betroffen ist oder wenn vom Betroffenen eine terroristische Gefahr ausgeht.>
(4) Die Ausweisung darf nicht zu wirtschaftlichen Zwecken angeordnet werden.
<(5) Die sofortige Vollziehung der Ausweisung darf nur angeordnet und die noch nicht unanfechtbare Ausweisung nur vollzogen werden, wenn die von dem Ausländer ausgehende Gefährdung im Sinne des Abs. 2 bereits während des Laufes von Rechtsmittelverfahren zu hinreichend schweren weiteren Rechtsverletzungen führen kann oder wenn eine Abschiebung aus der Haft vollzogen werden soll und eine solche Gefahr erneuter Rechtsverletzungen bei Freilassung entstünde.>“

- Der Europäische Gerichtshof hat zudem entschieden, dass die gemeinschaftsrechtlichen Verfahrensgarantien der Art. 8 und 9 der Richtlinie 64/221/EWG[208] auch auf türkische Assoziationsberechtigte anzuwenden sind und dessen Anforderungen an die Einschaltung einer zuständigen Stelle nicht erfüllt sind, wenn kein Vorverfahren nach § 68 VwGO durchgeführt wird[209].

- Zudem weitet der Europäische Gerichtshof zunehmend den Anwendungsbereich der Art. 6[210], 7 und 9[211] des ARB 1/80 aus mit der Folge, dass Kinder von türkischen Staatsangehörigen – die „zweite und dritte Generation" – regelmäßig in den Genuss des Ausweisungsschutzes des ARB 1/80 kommen. Der Europäische Gerichtshof hat entschieden, dass die Rechtsstellung aus Art. 7 ARB 1/80 weder dadurch verloren geht, dass das Kind volljährig wird oder ein von seinen Eltern unabhängiges Leben führt, noch dadurch, dass das Kind nicht beabsichtigt, in irgendeiner Form am regulären Arbeitsmarkt teilzunehmen[212]. Gleichzeitig hat der Europäische Gerichtshof die Auffassung vertreten, dass Art. 7 des ARB 1/80 lex specialis im Verhältnis zu Art. 6 des ARB 1/80 ist. Die Regelungen des Art. 6 des ARB 1/80 seien daher weder auf den Erwerb noch auf den Verlust

---

[207] EuGH, Urteil vom 7. Juli 2005 – Rs. C-383/03, *Dogan* –, DVBl. 2005, S. 1258 f.; EuGH, Urteil vom 11. November 2004 – Rs. C-467/02, *Cetinkaya* –, Slg. 2004, I-10895.
[208] Richtlinie 64/221/EWG des Rates vom 25. Februar 1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind, ABl. EG 1964, Nr. 56, S. 850.
[209] EuGH, Urteil vom 2. Juni 2005 – Rs. C-136/03, *Dörr* und *Ünal* –, DVBl. 2005, S. 1437 ff.; die Richtlinie 64/221/EWG wurde am 30. April 2006 durch die 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, ABl. EU Nr. L 229 S. 35 aufgehoben. Die Richtlinie 2004/38/EG enthält nicht mehr das so genannte Vier-Augen-Prinzip.
[210] EuGH, Urteil vom 10. Januar 2006 – Rs. C-230/03, *Sedef* –, DVBl. 2006, S. 360 ff.
[211] EuGH, Urteil vom 7. Juli 2005 – Rs. C-374/03, *Gürol* –, NVwZ-RR 2005, S. 854 ff.
[212] EuGH, Urteil vom 7. Juli 2005 – Rs. C 373/03, *Aydinli* –, DVBl. 2005, S. 1256 ff.

der Rechtsstellung aus Art. 7 des ARB 1/80 übertragbar[213]. Damit hat der Europäische Gerichtshof Art. 7 des ARB 1/80 von seinem beschäftigungsrechtlichen Zweck gelöst und einen starken, dauerhaften Rechtsstatus geschaffen, der nur unter sehr engen Voraussetzungen entzogen werden kann. Auch aus anderen Regelungen leitet der Europäische Gerichtshof zunehmend Aufenthaltsrechte für türkische Staatsangehörige ab[214].

Der Bundesregierung liegen keine Zahlen vor, wie viele der in Deutschland lebenden türkischen Staatsangehörigen ein Aufenthaltsrecht aus dem Assoziationsrecht ableiten oder ableiten könnten.

Vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung vor dem Europäischen Gerichtshof und auf Grund der Vielzahl der relevanten Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof – entschiedene, aber auch die derzeit noch anhängigen[215] Rechtssachen – und der nicht immer eindeutigen Aussagen in den Urteilen erscheint eine Formulierung von abstrakten, gesetzlichen Regelungen im Aufenthaltsgesetz für diese Fälle für verfrüht. Zudem kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes sich zukünftig fortentwickelt oder auch in Teilen klargestellt bzw. revidiert wird.

Die Ausländerbehörden müssen vielmehr bei jeder Vorbereitung aufenthaltsbeendender Maßnahmen gegen türkische Staatsangehörige auf Grundlage der aktuellen Rechtsprechung und des konkreten Einzelfalls prüfen, ob diese einen Status nach Art. 6 oder 7 des ARB 1/80 geltend machen können und das weitere Verfahren entsprechend anpassen.

---

[213] EuGH, Urteil vom 7. Juli 2005 – Rs. C 373/03, *Aydinli* –, DVBl. 2005, S. 1256 ff.
[214] EuGH, Urteil vom 11. Mai 2000 – Rs. C-37/98, *Savas* –, Slg. 2000, I-2927, zur Stillhalteklausel in Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls.
[215] Bspw. Rs. C-296/05, *Günes*, ABl. EU Nr. C 296 vom 26. November 2005, S. 11; Rs. C-16/05, *Tum/Dari*, ABl. EU Nr. C 69 vom 19. März 2005, S. 8.

Es empfiehlt sich, dass die Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zum ARB 1/80 in regelmäßigen Abständen überarbeitet werden, um den Ausländerbehörden die Anwendung des ARB 1/80 zu erleichtern.

### 5.1.3 Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zu anderen Abkommen mit Drittstaaten

Derzeit ist eine Reihe von Vorabentscheidungsverfahren beim Europäischen Gerichtshof anhängig, die ebenfalls aufenthaltsrelevante Regelungen in Assoziierungsabkommen der EU mit Drittstaaten zum Gegenstand haben[216]. Grundsätzlich ist die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zum Assoziierungsabkommen mit der Türkei nicht unmittelbar auf andere Abkommen mit Drittstaaten übertragbar. Die jeweiligen Regelungen müssen im Hinblick auf Wortlaut, Gegenstand und Zweck des individuellen Abkommens geprüft werden.

Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse dazu vor, in wie vielen Fällen ein Aufenthaltsrecht auf Grundlage anderer Assoziierungsabkommen zugestanden bzw. in Verfahren von den Betroffenen geltend gemacht wird.

Das Bundesministerium des Innern beteiligt sich auch weiterhin intensiv an Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof, die die Ableitung von Aufenthaltsrechten aus europäischen Abkommen mit Drittstaaten betreffen.

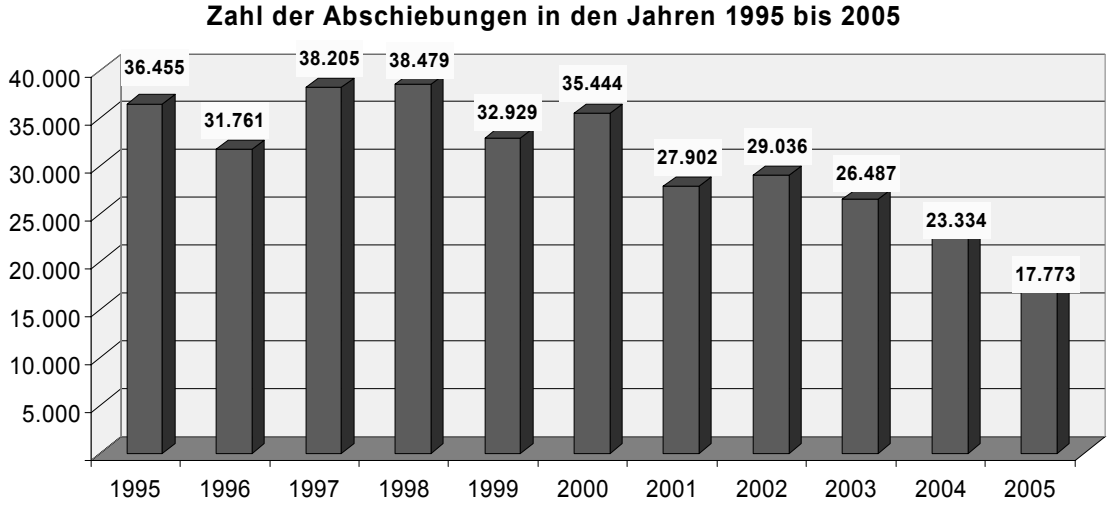
## 5.2 Abschiebungen/Rückführungen

### 5.2.1 Sachstand

Im Jahr 2005 gab es 17.773 Abschiebungen, davon erfolgten 16.865 auf dem Luftweg. Diese Zahlen bestätigen den Trend der letzten Jahre , dass die Zahl der Abschiebungen zurück geht. Im Jahr 2004 erfolgten 21.970

[216] Unter anderem Rs. C-97/05, *Gattoussi*, ABl. EU Nr. C 106 vom 30. April 2005, S. 17.

Abschiebungen; dies entspricht einem Rückgang von 19 %. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass auch die Zahl der Asylbewerber stark rückläufig ist.




Häufig stößt die Durchsetzung der Ausreisepflicht auf eine Verweigerungshaltung der Betroffenen. Zudem zeigen einige Herkunftsländer eine nur unzureichende Kooperationsbereitschaft bei der Rücknahme ihrer Staatsangehörigen.

### 5.2.2 Verbesserungspotenzial legislativer Art

Zum Thema Rückführungen ist festzustellen, dass die Regelungen des Aufenthaltsgesetzes sich grundsätzlich bewährt haben; die Schwierigkeiten liegen eher und vielmehr im Bereich der praktischen Umsetzung. Lösungsmöglichkeiten zur Beseitigung von Rückführungshindernissen, die sich aus dem vorstehend Ausgeführten ergeben, bestehen mittels nationaler Gesetzgebung zwar nur sehr begrenzt; gleichwohl wurde Gesetzgebungsbedarf sichtbar.

#### 5.2.2.1 Ankündigung der Abschiebung bei länger als ein Jahr Geduldeten

Gemäß § 60a Abs. 5 Satz 4 AufenthG ist bei länger als ein Jahr Geduldeten die Abschiebung mindesten einen Monat vorher anzukündigen. Die in § 60a Abs. 5 Satz 4 AufenthG geregelte Ankündigungspflicht ist nach Auffassung von Praktikern der Ausländerbehörden in zweierlei Hinsicht problematisch:

Zum einen ist die Frist zu lang. Denn die für die Rückführung von den Zielstaaten übersandten Reisedokumente haben häufig eine kürzere Geltungsdauer als ein Monat. Ohne gültige Reisepapiere ist eine Rückführung jedoch ausgeschlossen. Zum anderen tauchen Ausländer erfahrungsgemäß vor dem angekündigten Termin kurzfristig unter, so dass eine Rückführung in vielen Fällen scheitert[217].

Die Ankündigungspflicht hat sich somit in der Praxis nicht bewährt. Es besteht daher gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Grundsätzlich sollte diese Regelung gestrichen werden, da sie die Rückführung von Ausländern erheblich erschwert. Ob dies für alle Fallgruppen gelten muss, bedarf einer genaueren Prüfung. In dem Fall, in dem eine Duldung widerrufen wird, ist eine Ausnahme denkbar, in der eine Ankündigungspflicht von zwei Wochen in das Gesetz aufgenommen werden könnte.

Es empfiehlt sich, die grundsätzliche Streichung der Ankündigungspflicht in den Erlöschensfällen sowie die Verkürzung der Frist in Widerrufsfällen im Rahmen eines zukünftigen Gesetzgebungsverfahrens zu berücksichtigen.

#### 5.2.2.2 Kosten für aufenthaltsbeendende Maßnahmen

Die Erfassung von Kostenschuldnern im AZR ist bislang nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt. Deshalb sollte die Möglichkeit eröffnet werden, dass analog der in der Visadatei möglichen Erfassung von Verpflichtungsgebern künftig evtl. vorhandene Kostenschuldner (z. B. nach § 64 Abs. 2 AufenthG) oder Hinweise auf eine eigene Kostenschuld des Ausländers (gemäß §§ 66, 67 AufenthG) im allgemeinen Datenbestand des AZR erfasst werden können.

Eine entsprechende Regelung ist bereits im Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vorgesehen.

---

[217] Ausführungen Berlins vom 16. Juni 2006 im Rahmen der Abstimmung zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union.

#### 5.2.2.3 Kosten für nicht beendete aufenthaltsbeendende Maßnahmen

In der bundespolizeilichen Vollzugspraxis wurde die Frage aufgeworfen, ob eine Kostentragungspflicht gemäß § 66 Abs. 1 AufenthG auch bei nicht zu Ende geführten aufenthaltsbeendenden Maßnahmen besteht. Von der Rechtsprechung wurde zwischenzeitlich die Auffassung des Bundesministeriums des Innern bestätigt, dass die erfolgreiche Durchsetzung der ausländerrechtlichen Maßnahmen nicht Voraussetzung für die Kostenerhebung ist[218].

Bereits der Wortlaut des § 66 Abs. 1 AufenthG stellt nicht darauf ab, dass die Maßnahme, die die Kostentragungspflicht auslöst, beendet wurde. Der Gesetzgeber hat in § 66 Abs. 1 AufenthG im Gegensatz zu anderen Vorschriften, wie z. B. § 11 Abs. 1 Satz 1 AufenthG, nicht durch die Verwendung des Perfekts an die bereits vollendete Maßnahme angeknüpft. Ergänzend kann hier auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes verwiesen werden, wonach es für die Erhebung der Kosten genügt, dass mit der ausländerrechtlichen Maßnahme das Ziel verfolgt wird, die Abschiebung, Zurückschiebung oder Zurückweisung zu verwirklichen bzw. ihre Vereitelung zu verhindern[219].

Darüber hinaus spricht die systematische Auslegung für dieses Ergebnis. Denn § 66 Abs. 5 Satz 3 AufenthG ermöglicht, zur Sicherung der Ausreisekosten Rückflugscheine oder sonstige Fahrausweise zu beschlagnahmen, die im Besitz eines Ausländers sind, der zurückgewiesen, zurückgeschoben, ausgewiesen oder abgeschoben werden soll. Ein Vergleich mit dieser Vorschrift zeigt, dass der Gesetzgeber davon ausgeht, dass bereits vor Vollendung der ausländerrechtlichen Maßnahme Kosten vollstreckt werden können.

Gemäß § 69 Abs. 1 Satz 1 werden für Amtshandlungen nach dem Aufenthaltsgesetz Gebühren und Auslagen erhoben. Nach § 69 Abs. 2 Satz 2

---

[218] Bayerischer VGH, Urteil vom 15. Dezember 2003 – 24 B 03.1049 –, InfAuslR 2004, S. 252 ff.; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 26. März 2006 – 13 S 347/06 –, zit. nach VENSA.
[219] BVerwG, Urteil vom 3. November 1987 – 1 C 2.87 –, EZAR, 137 Nr. 10; vgl. auch Bayerischer VGH, a. a. O.

AufenthG findet das Verwaltungskostengesetz Anwendung, soweit das Aufenthaltsgesetz keine abweichende Vorschriften enthält. Die gemäß § 69 AufenthG für ausländerrechtliche Amtshandlungen zu erhebenden Auslagen sind nach dem Katalog des § 10 VwKostG zu erstatten. Auslagen können für jede Amtshandlung nach dem Aufenthaltsgesetz verlangt werden, soweit eine Amtshandlung im verwaltungskostenrechtlichen Sinne vorliegt. § 1 Abs. 1 VwKostG geht von einem weiten Amtshandlungsbegriff aus, der lediglich eine besondere Inanspruchnahme der Verwaltung verlangt und damit nicht nur den Erlass von Verwaltungsakten und die Durchführung eines Realaktes, sondern auch besondere Vorbereitungshandlungen, allerdings stets in Ausübung hoheitlicher Befugnisse, umfasst[220].

Etwas anderes gilt nur, wenn Kosten bei richtiger Behandlung der Sache durch die Behörde nicht entstanden wären (§ 14 Abs. 2 Satz 1 VwKostG). Dann dürfen die Kosten nicht erhoben werden, es sei denn, das Scheitern der ausländerrechtlichen Maßnahme ist schuldhaft dem Betroffenen zuzurechnen[221].

Es ist kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf ersichtlich, sondern es genügt ein entsprechender klarstellender Hinweis in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift.

#### 5.2.2.4 Angaben zur Identitätsfeststellung

Die Identitätsfeststellung ist ein wesentlicher Bestandteil des Aufenthaltsgesetzes und ist für die Aufenthaltsbeendigung von zentraler Bedeutung. Besonderen Ausdruck findet sie in der in § 3 AufenthG geregelten Passpflicht. Neben dem Zweck der Identitätsfeststellung dient die Passpflicht auch der Feststellung der Nationalität und somit der Rückkehrberechti-

---

[220] VGH Baden-Württemberg, a. a. O.; OVG Thüringen, Beschluss vom 18. November 2003 – 3 EO 381/02 –, NVwZ-RR 2004, S. 393.
[221] VGH Baden-Württemberg, a. a. O.; *Schlabach*, Gebührenrecht der Verwaltung, § 14 VwKostG, Rn. 12.

gung des Ausländers sowie der Rückübernahmepflicht seines Heimatstaates[222].

Um ihre Abschiebung zu verzögern oder zu verhindern, verschleiern ausreisepflichtige Ausländer oft ihre Identität und Herkunft. Nicht wenige tauchen unter und versuchen so, sich der Rückführung zu entziehen. Nicht selten werden Ausreisepapiere oder sonstige Personaldokumente versteckt oder vernichtet. Die Betreffenden behaupten auch, Staatsangehörige eines Landes zu sein, von dem bekannt ist, dass dorthin aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen Abschiebungen nicht vollzogen werden können.

§ 49 AufenthG dient der Feststellung und Sicherung der Identität eines Ausländers gegenüber den Ausländerbehörden durch die Verpflichtung zur Abgabe von erforderlichen Angaben des Ausländers zu seinem Alter, seiner Identität und Staatsangehörigkeit sowie zu Erklärungen im Rahmen der Beschaffung von Heimreisedokumenten. Eine entsprechende Strafvorschrift, die Geld- oder Freiheitsstrafe vorsieht, findet sich in § 95 Abs. 1 Nr. 5 AufenthG bzw. in § 95 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG (erhöhter Strafrahmen). Die Vorschrift soll einer wachsenden Tendenz zur Verschleierung von Identität und Staatsangehörigkeit entgegenwirken[223]. Wegen der Bedeutung der Angaben zur Identitätsfeststellung wird von Praktikerseite empfohlen[224], die Erklärungspflicht und damit eine entsprechende Strafandrohung auf alle Angaben zur Identitätsfeststellung zu erstrecken.

Da sich die strafbewehrte Vorschrift jedoch bereits auf die erforderlichen Angaben zur Identität bezieht und eine Erweiterung im Hinblick auf den Bestimmtheitsgrundsatz für Straftatbestände bedenklich wäre, sieht das Bundesministerium des Innern hier keinen Gesetzgebungsbedarf.

---

[222] Vgl. VAH, Ziffer 3.0.8.
[223] BT-Drs. 15/420, S. 98.
[224] Vgl. Wortprotokoll *Martini-Emden*, Clearingstelle Rheinland-Pfalz für Passersatzbeschaffung und Flugabschiebung, Anlagenband I, S. 87.

#### 5.2.2.5 Beweislastumkehr bei der Altersfeststellung

Zur Feststellung und Sicherung der Identität der Ausländer sind gemäß § 49 Abs. 4 Satz 2 AufenthG die Aufnahme von Lichtbildern und Fingerabdrücken sowie die Vornahme von Messungen und ähnlichen Maßnahmen zulässig. Nach § 49 Abs. 4 Satz 2 AufenthG sind diese Maßnahmen bei denjenigen Ausländern unzulässig, die noch nicht 14 Jahre alt sind. In diesen Fällen sind die Ausländerbehörden in besonderer Weise auf die Kooperation des Ausländers angewiesen. Behauptet der Ausländer, noch nicht 14 Jahre alt zu sein, ist es für die Ausländerbehörden besonders schwer, die Identität und das Alter des Ausländers zu ermitteln.

Hamburg fordert daher, den folgenden Teilsatz an § 49 Abs. 4 Satz 2 AufenthG anzufügen: „Zweifel an der Richtigkeit der Altersangabe gehen zu Lasten des Ausländers“[225].

Die von Hamburg vorgeschlagene Zweifelsregelung beinhaltet eine Beweislastumkehr. Der Ausländer wäre hiernach gehalten, die für ihn günstigen Umstände – hier das noch nicht vollendete 14. Lebensjahr – gegenüber der Ausländerbehörde darzulegen. Dies entspricht auch der Regelung in § 82 Abs. 1 Satz 1 AufenthG sowie den zu § 24 VwVfG entwickelten Grundsätzen zur Mitwirkungspflichten des Beteiligten im Verwaltungsverfahren[226].

Eine entsprechende Gesetzesänderung sollte daher in einem zukünftigen Gesetzgebungsverfahren sorgfältig geprüft werden.

#### 5.2.2.6 Aufnahme von Röntgenuntersuchungen nach § 49 AufenthG

Im Rahmen der Länderbeteilung zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union wurde in Bezug auf § 49 Abs. 4 Satz 1 AufenthG die ausdrückliche Aufnahme von Untersuchungen mittels Röntgenstrahlung zur Feststellung

---

[225] Stellungnahme von Hamburg, Anlagenband II, S. 121 ff.
[226] *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 9. Auflage 2005, § 24 Rn. 12b.

des Alters und der Identität von Ausländern gefordert[227]. Eine derartige Regelung war bereits unter der Geltung des Ausländergesetzes angeregt worden.

Röntgenuntersuchungen können nach der bisherigen Rechtslage nicht zur Identitätsermittlung nach § 49 Abs. 4 AufenthG durchgeführt werden. Auf Grund der Parallelität dieser Vorschrift zu § 81b StPO, der ebenso auf „Messungen und ähnliche Maßnahmen“ abstellt, ist ein Eingriff in die körperliche Integrität nicht zulässig[228]. Im Rahmen des Strafverfahrens wird hierbei auf die körperliche Untersuchung gemäß § 81a StPO abgestellt, der auch „Blutproben und andere körperliche Eingriffe“ einschließlich der Röntgenuntersuchung erlaubt[229]. Eine vergleichbare Formulierung fehlt in § 49 Abs. 4 AufenthG.

Röntgenuntersuchungen sind nach Auffassung der Länder geeignet, das Alter einer Person festzustellen. Mittels Röntgenuntersuchung kann anhand von Verwachsungen der Knochenfugen ein Mindestalter eines Menschen festgestellt werden[230]. Inwieweit sich der Gesetzgeber auf diese medizinische Untersuchungsmethode festlegen sollte, bedarf weiterer Erörterung. Gegebenenfalls wäre eine abstrakte Formulierung, wie in § 81a StPO variabler.

Die Aufnahme von Röntgenuntersuchungen in § 49 Abs. 4 AufenthG setzt eine vorherige politische Bewertung voraus.

---

[227] Stellungnahmen der Länder zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union: Baden-Württemberg (Ergänzung vom 27. Juni 2006 zur Stellungnahme vom 2. Februar 2006), Brandenburg (31. Januar 2006), Hamburg (30. Januar 2006) und Hessen (2. Februar 2006).
[228] *Meyer-Goßner*, Strafprozessordnung, 49. Auflage 2006, § 81b Rn. 8.
[229] *Meyer-Goßner*, Strafprozessordnung, 49. Auflage 2006, § 81a Rn. 20.
[230] Ergänzende Stellungnahme von Baden-Württemberg vom 27. Juni 2006 zur Stellungnahme vom 2. Februar 2006 zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union.

#### 5.2.2.7 Betreten und Durchsuchen von Wohnungen

Seitens der Länder wird eine Rechtsgrundlage im Aufenthaltsgesetz für das Durchsuchen von Wohnungen gefordert[231]. Als Begründung wurde insbesondere die Notwendigkeit angeführt, in der Wohnung des Ausländers nach Hinweisen zur Identität suchen zu können.

Bislang kann eine Durchsuchung einer Wohnung zum Zwecke der Identitätsfeststellung nur polizeirechtlich begründet werden. Die hierzu ergangene Rechtsprechung ist uneinheitlich[232]. Den zitierten Fällen lagen identische Sachverhalte zugrunde. Den betroffenen Ausländern sollten Ausweisungen nach § 54 Nr. 5 und Nr. 5a AufenthG an der Wohnungstür ausgehändigt und dabei die Pässe eingezogen werden. Um einen sofortigen Zugang zur Wohnung im Falle der Verweigerung der Herausgabe zu haben, wurde jeweils die Durchsuchung der Wohnung beantragt.

Durch Aufnahme einer bundeseinheitlichen Regelung im Aufenthaltsgesetz könnte eine eindeutige Rechtsgrundlage geschaffen und somit der Uneinheitlichkeit der Rechtsprechung begegnet werden.

Eine entsprechende Rechtsgrundlage im Aufenthaltsgesetz könnte durch Verweis auf die §§ 45 und 46 BPolG erfolgen. Hierbei müsste jedoch das Zitiergebot gemäß Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG beachtet werden und auf Art. 13 Abs. 1 GG in § 106 Abs. 1 AufenthG Bezug genommen werden.

Darüber hinaus wird gefordert, Wohnungsdurchsuchungen auch auf die Fälle der Inverwahrungnahme eines Passes oder Passersatzes bis zur Ausreise (§ 50 Abs. 6 AufenthG), der Sicherstellung von Kommunikationsmitteln (§ 54a AufenthG), der Zurückschiebung (§ 57 AufenthG) und der Abschiebung (§ 58 AufenthG) anzuwenden. Dies gilt auch für die Fälle

---

[231] Vgl. Stellungnahme von Baden-Württemberg vom 2. Februar 2006 zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union ; Stellungnahme Niedersachsens, Anlagenband II, S. 183.

[232] AG Bochum, Beschluss vom 10. März 2006 – 64 Gs-1129/06 –, soweit ersichtlich nicht veröffentlicht, ordnet die Durchsuchung auf der Grundlage von § 24 Nr. 13 OBG (NRW), §§ 41, 42 PolG (NRW) an. AG Düsseldorf, Beschluss vom 10. März 2006 – 150 Gs 1829/06 –, soweit ersichtlich nicht veröffentlicht, lehnt die Anordnung einer Durchsuchung ab.

der vorläufigen Ingewahrsamnahme eines Ausländers, die im Referentenentwurf zum Gesetz über die Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vorgesehen ist.

Eine entsprechende Regelung sollte eingehend im Rahmen eines zukünftigen Gesetzgebungsverfahrens geprüft werden.

#### 5.2.2.8 Strafbarkeit wegen Nichterfüllung der zumutbaren Anforderungen bei der Identitätsklärung

Grundsätzlich haben die neu eingeführten oder neu gestalteten Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes, insbesondere im Zusammenhang mit der Identitätsklärung, wie etwa die Strafbarkeit falscher Angaben, die Sicherung von Unterlagen im Visumsverfahren und die Fundpapier-Datenbank, das ausländerrechtliche Instrumentarium erweitert. Um die ausländerrechtlichen Pflichten konsequenter umsetzen zu können, wurde für den Fall der Nichterfüllung zumutbarer Anforderungen bei der Identitätsklärung eine strafrechtliche Sanktion gefordert[233].

Hierbei ist jedoch zu beachten, dass bereits die in § 82 Abs. 4 AufenthG enthaltene Regelung, wonach ein Ausländer auf Anordnung bei den Vertretungen des Staates, dessen Staatsangehörigkeit er vermutlich besitzt, persönlich erscheinen muss sowie eine ärztliche Untersuchung zur Feststellung der Reisefähigkeit durchgeführt werden kann, bei Nichtbefolgen der Anordnungen zwangsweise durchgesetzt werden kann.

Deshalb wird derzeit für eine entsprechende Strafsanktion kein Gesetzgebungsbedarf gesehen.

#### 5.2.2.9 § 82 Abs. 4 AufenthG

Wie oben ausgeführt [234] hat ein Ausländer die Pflicht, auf Anordnung bei Vertretungen des Staates, dessen Staatsangehörigkeit er vermutlich be-

---

[233] Vgl. Wortprotokoll *Martini-Emden*, Claeringstelle Rheinland-Pfalz für Passersatzbeschaffung und Flugabsicherung, Anlagenband I, S. 395.
[234] Vgl. die Ausführungen zu Ziffer 5.2.2.8.

sitzt, persönlich zu erscheinen (§ 82 Abs. 4 AufenthG). Diesbezüglich hat das VG Arnsberg inzwischen bestätigt, dass der Begriff der ausländischen „Vertretung“ nicht etwa nur räumlich in Bezug auf Räume einer diplomatischen Vertretung zu verstehen ist, sondern auch in Bezug auf die handelnden Personen, dass also autorisiertes Personal eines anderen Staates auch in anderen Räumlichkeiten als der jeweiligen Auslandsvertretung tätig werden kann[235]. Dabei muss dieses Personal nicht der jeweiligen Auslandsvertretung entstammen, wenn es sich nur um autorisierte Bedienstete des vermuteten Herkunftsstaates handelt. Dies entspricht einem wichtigen praktischen Bedürfnis, da die Ausländerbehörden auch autorisierte Vertreter der jeweiligen vermuteten Herkunftsstaaten einladen können, die dann die betroffenen Ausländer identifizieren[236].

Da diese Rechtsprechung bisher nur vereinzelt geblieben ist, ist es aus Sicht der Praxis wünschenswert, dass im Gesetz eine entsprechende Klarstellung erfolgt.

Mit der Bestimmung des § 82 Abs. 4 AufenthG haben die zuständigen Behörden darüber hinaus ein wichtiges Instrument in die Hand bekommen, um eine erforderliche ärztliche Untersuchung zur Klärung der (Flug-) Reisetauglichkeit notfalls auch zwangsweise durchsetzen zu können. Aktuell gibt es nur sehr wenige Einzelfälle, bei denen der Vollzug der Rückführung aus diesen Gründen scheitert.

Insoweit hat sich diese Regelung in der Praxis sehr bewährt.

#### 5.2.2.10 Abschiebungshaft

Die Regelungen über die Abschiebungshaft in § 57 AuslG sind unverändert in das Aufenthaltsgesetz übernommen worden. Die Voraussetzungen der Abschiebungshaft werden in § 62 AufenthG geregelt und zwar in Form

---

[235] VG Arnsberg, Beschluss vom 29. März 2006 – 8 L 256/06 –, soweit ersichtlich nicht veröffentlicht, noch nicht rechtskräftig.
[236] Vgl. Wortprotokoll *Weller*, Zentrale Ausländerbehörde Dortmund, Anlagenband I, S. 397.

der Vorbereitungshaft (§ 62 Abs. 1 AufenthG) und in Form der Sicherungshaft (§ 62 Abs. 2 AufenthG).

Von Nichtregierungsorganisationen wird in grundsätzlicher Hinsicht darauf verwiesen, dass sich die Abschiebungspraxis in jüngster Zeit verschärft und auch die Abschiebungshaft während der letzten Gesetzesänderungen nicht verbessert habe, letztere vielmehr zu schnell, zu häufig und zu lange beantragt werde.[237] Dazu ist zu bemerken, dass die notwendige Offenheit und Toleranz in unserer Gesellschaft, die eine Grundvoraussetzung dafür ist, dass Zuwanderung als Bereicherung und nicht als Bedrohung empfunden wird, nur aufrechterhalten werden kann, wenn unter Beweis gestellt werden kann, dass der Staat zur Steuerung und Begrenzung von Zuwanderung tatsächlich auch in der Lage ist. In diesem Sinne ist die konsequente Durchsetzung der Ausreisepflicht mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln des Rechtsstaats gegenüber Ausländern geboten, die kein Recht zum Aufenthalt oder weiteren Verbleib in Deutschland haben. Dabei gilt für staatliches Handeln in diesem Bereich, dass es sich – wie auch sonst – am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit messen lassen muss.

Für die Bundesregierung steht aber außer Frage, dass Abschiebungshaft ein legitimes Mittel des Rechtsstaates ist, bestehende Ausreisepflichten durchzusetzen und kontrolliert durchzuführen. Davon können auch besondere Personengruppen per se nicht ausgenommen sein. Vielmehr ist es aus Sicht der Bundesregierung erforderlich, dass den die Abschiebung durchführenden Behörden der Länder Instrumentarien an die Hand gegeben werden, die ihnen im Einzelfall auch die Anordnung und den Vollzug von Abschiebungshaft besonderer Personenkreise ermöglicht. Allerdings wird in diesen Fällen im Hinblick auf die persönlichen Lebensumstände der betreffenden Personen der Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit besondere Bedeutung zukommen. Insbesondere wird zu prüfen sein, ob anstelle von Abschiebungshaft mildere Maßnahmen (wie etwa die Unterbringung in anderen Einrichtungen als Abschiebungshaftanstal-

---

[237] Vgl. Stellungnahme Deutscher Caritasverband, Anlagenband II, S. 412 f.

ten, wie in Ausreiseeinrichtungen, oder die Erteilung von Meldeauflagen) angeordnet werden können.

Hinsichtlich der Abschiebungshaft ist für die Praxis problematisch, dass es keine gesetzliche Grundlage für die vorläufige Festnahme von Ausländern durch die Ausländerbehörden zum Zwecke der Abschiebung gibt. Seitens der Rechtsprechung wird immer wieder hervorgehoben, dass sich dem § 62 Abs. 2 und 3 AufenthG keine Befugnis der Ausländerbehörden entnehmen lasse, einen Ausländer zur Sicherung der Abschiebung selbst vorläufig in Gewahrsam zu nehmen[238].

Vor diesem Hintergrund sieht der vom Bundesministerium des Innern in Vorbereitung befindliche Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vor, dass die für den Haftantrag zuständige Behörde im Falle von Gründen für die Anordnung von Abschiebungshaft einen Ausländer vorläufig festnehmen darf, wenn dies erforderlich ist, um zu verhindern, dass sich der betreffende Ausländer dem gerichtlichen Verfahren zur Anordnung der Haft entzieht.

Aus Sicht der Praktiker wird diese Regelung begrüßt[239].

Zu überlegen wäre ferner, ob es – vor dem Hintergrund entsprechender Judikate – sachdienlich sein kann, die Anordnung von Abschiebungshaft von mindestens einem fehlgeschlagenen Abschiebungsversuch abhängig zu machen bzw. bereits allein aus dem Vorliegen einer Meldeanschrift zu schließen, dass sich der betreffende Ausländer trotz Verletzung seiner Anzeigepflicht nach § 62 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG in Wahrheit nicht der Abschiebung entziehen wollte.

Hier könnten sich Konkretisierungen des abschiebungshaftrechtlichen Reglements des § 62 AufenthG empfehlen.

---

[238] Vgl. etwa OLG Celle, Beschluss vom 11. Februar 2004 – 17 W 109/03 –, InfAuslR 2004, S. 210; OLG Braunschweig, Beschluss vom 4. Februar 2004 – 6 W 32/03 –, InfAuslR 2004, S. 166.
[239] Vgl. Wortprotokoll *Weller*, Zentrale Ausländerbehörde Dortmund, Anlagenband I, S. 398.

Die Praxis spricht sich ferner für die explizite Aufnahme eines Abschiebungshaftgrundes für den Fall der Weigerung aus, zumutbare Anforderungen im Identitäts-Feststellungsverfahren zu erfüllen[240].

Dieser Vorschlag ist bedenkenswert, ist doch die Mitwirkung bei der Feststellung der Identität eine der vornehmsten Pflichten des Ausländers (§ 49 Abs. 1 AufenthG). Es bedarf jedoch weiterer Prüfung, ob dieser Vorschlag umgesetzt werden kann.

5.2.2.11. Erweiterung der Datenübermittlungsbefugnis für Auslandsvertretungen

In Fällen von vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern erlangen Auslandsvertretungen etwa im Visums- oder im Legalisationsverfahren nach den §§ 13 und 14 des Gesetzes über die Konsularbeamten in einer Vielzahl von Fällen Kenntnis von personenbezogenen Daten, mit deren Hilfe die Identifikation und Rückführung dieser Ausländer aus dem Bundesgebiet in den Zielstaat möglich wäre. In einigen Staaten sind 70 % der zur Legalisation eingereichten Urkunden von ausreisepflichtigen Ausländern.

Hier treten zwei typische Fallkonstellationen auf:

- Verwandte oder Bekannte von in Deutschland aufhältigen ausreisepflichtigen Ausländern legen bei der deutschen Auslandsvertretung Urkunden des ausreisepflichtigen Ausländers zur Legalisation vor. Die Auslandsvertretung erkennt z. B. anhand der Auflage „Erlischt mit Ausstellung eines Passersatzpapiers“ in der vorgelegten Duldungskopie, dass hier eine Rückführung an fehlenden Dokumenten gescheitert war.

- Im Zuge von Visa-Anträgen werden zum Beweis der bestehenden Verwandtschaftsverhältnisse zu dem in Deutschland aufhältigen ausreisepflichtigen Ausländers Registerauszüge oder sonstige Personenstandsdokumente vorgelegt, die auch die Identitätsangaben des

[240] Vgl. Wortprotokoll *Martini-Emden*, Clearingstelle Rheinland-Pfalz für Passersatzbeschaffung und Flugabschiebung, Anlagenband I, S. 395.

Ausreisepflichtigen enthalten, dessen Passersatzpapierbeschaffung aber genau an diesen fehlenden Identitätsnachweisen scheitert.

Gemäß § 87 Abs. 1 AufenthG können die Auslandsvertretungen Daten nur auf Ersuchen der Ausländerbehörden übermitteln. Deshalb löst diese Vorschrift nicht das bestehende Problem. Somit gibt es nach geltendem Recht keine Rechtsgrundlage für die hier in Frage stehende Datenübermittlung, zumal in den relevanten Fällen nicht mit einer rechtfertigenden Einwilligung der Betroffenen gerechnet werden kann.

Deshalb ist eine Vorschrift erforderlich, die die Übermittlung der Daten, die für eine Durchsetzung der vollziehbaren Ausreisepflicht im Einzelfall von Bedeutung sein können und zum Zeitpunkt der Vorlage der Nachweise bei der Auslandsvertretung auch gegenwärtig erforderlich sind, ohne vorheriges Ersuchen der Ausländerbehörde ermöglicht. Es empfiehlt sich, eine solche bereichsspezifische Rechtsgrundlage für die Übermittlung von personenbezogenen Daten zu schaffen, die eine Datenübermittlung auf Vorrat ausschließt und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung der betroffenen Ausländer in ausreichendem Maße Rechnung trägt.

Eine entsprechende Norm ist bereits im Entwurf zum Gesetz Umsetzung der aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vorgesehen.

#### 5.2.2.12 Fundpapier-Datenbank

Mit dem durch das Gesetz zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes und weiterer Gesetze vom 14. März 2005[241] mit Wirkung vom 1. Oktober 2005 eingeführten § 49a AufenthG wird beim BVA eine Datenbank eingeführt, in der Angaben zu in Deutschland aufgefundenen, von ausländischen öffentlichen Stellen ausgestellten Identifikationspapieren gespeichert werden (Fundpapier-Datenbank). Zweck der Speicherung ist die Feststellung der

[241] BGBl. I S. 721.

Identität oder Staatsangehörigkeit eines Ausländers und die Ermöglichung der Durchführung einer späteren Rückführung.

Bei einem Zeitraum von nur wenigen Monaten ist es verständlich, dass bislang keine oder zu geringe Erfahrungen der Ausländerbehörden mit der Fundpapier-Datenbank vorliegen[242]. Rheinland-Pfalz führt hierzu aus, dass in der Aufbauphase einer Datenbank, keine hohe Trefferquote erzielt werden könne[243]. Baden-Württemberg hält die Regelung für kaum geeignet, Identitätstäuschungen von Asylbewerbern entgegenzuwirken, insbesondere da wirksame Sanktionsmöglichkeiten fehlen[244]. Hingegen wird die Fundpapier-Datenbank von Hamburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen positiv bewertet[245]. In Sachsen werde sie regelmäßig abgefragt und in Thüringen seien bereits mehrere Fälle von Identitätstäuschungen mittels der Datenbank aufgeklärt worden[246].

Bis Ende April 2006 haben die zuständigen Behörden dieser Datenbank 3.288 Dokumente zugeliefert. Seit 1. Oktober 2005 erfolgten Abfragen in 3.320 Fällen, die zu 3 Treffern führten. In insgesamt 2.740 Fällen gab es 1 bis 10 ähnliche Treffer. Bei 578 Abfragen wurden keine ähnlichen Treffer gefunden.

Bemerkenswert ist, dass bereits zu diesem Zeitpunkt positive Erfahrungen gemacht werden konnten. Wegen des Anlauf-Stadiums der Fundpapier-Datenbank bleibt abzuwarten, wie sich diese als generell sinnvoll bewertete Einrichtung in der praktischen Arbeit weiter entwickelt, insbesondere welche Trefferquote bei späteren Anfragen erzielt werden kann[247].

---

[242] Vgl. Stellungnahmen der Länder, Anlagenband II, jeweils zur Frage I. 5. g).
[243] Stellungnahme von Rheinland-Pfalz, Anlagenband II, S. 254.
[244] Stellungnahme von Baden-Württemberg, Anlagenband II, S. 24.
[245] Stellungnahmen von Hamburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Anlagenband II, jeweils zur Frage I. 5. g).
[246] Stellungnahme von Sachsen, Anlagenband II, S. 297, Stellungnahme von Thüringen, Anlagenband II, S. 364.
[247] Soweit im Rahmen des Praktiker-Erfahrungsaustauschs zur verbesserten Identitätsklärung die Ermöglichung des automatischen Bildabgleichs mit der Visadatei des AZR gefordert wurde (vgl. Wortprotokoll *Martini-Emden*, Clearingstelle Rheinland-Pfalz für Passersatzbeschaffung und Flugabschiebung, Anlagenband I, S. 395), ist auf Folgendes hinzuweisen:

Die Evaluierung hat keine Notwendigkeit für eine Gesetzesänderung ergeben.

### 5.2.3 Verbesserungspotenzial im Verwaltungsvollzug

#### 5.2.3.1 Probleme in der Kooperationsbereitschaft der Herkunftsländer

Wie bereits oben aufgeführt, können durch eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen allein Rückführungsschwierigkeiten nicht beseitigt werden. Es bedarf vielmehr weiterer Anstrengungen bei der praktischen Anwendung des Zuwanderungsgesetzes.

##### 5.2.3.1.1 Sachstand

Neben der Weigerung der Rückzuführenden, trotz bestehender Verpflichtung an der Beschaffung der Dokumente mitzuwirken, ist die tatsächliche Zusammenarbeit mit den Behörden der aufnehmenden Staaten schwierig. Generell lässt sich bei vielen Staaten eine sehr geringe Kooperationsbereitschaft und die Weigerung, ihrer völkerrechtlichen Verpflichtung zur Aufnahme ihrer Staatsangehörigen nachzukommen, feststellen.

---

- Technisch sind die Gesichtserkennungssysteme derzeit noch nicht so ausgereift sind, dass der Abgleich von Lichtbildern gegen einen Gesamtbestand von Lichtbildern in Millionenhöhe – wie es bei der Visadatei des Ausländerzentralregisters der Fall ist – zu brauchbaren Trefferergebnissen führen würde. Daher kommt auch zur verbesserten Identitätsüberprüfung im automatisierten Sichtvermerksverfahren der automatisierte Abgleich des Gesichtsbildes derzeit erst nach dem erfolgten Abgleich der Personalien, also einem Abgleich anhand alphanumerischer Daten, zum Einsatz (vgl. hierzu die Pressemitteilung des BMI „Biometrie bei der Prüfung von Visumanträgen bringt mehr Sicherheit und Effizienz“ vom 19. September 2005). Der automatisierte Abgleich nur mittels Lichtbildes lässt sich technisch mithin derzeit nicht realisieren.
- Rechtlich sollen dagegen bereits mit dem Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union die notwendigen Grundlagen für Datenersuchen aus der Visadatei nur mittels Lichtbildes geschaffen werden.
- Rechtlich zulässig und technisch realisierbar ist dagegen bereits jetzt ein Abgleich von Daten des rückzuführenden Ausländers mit Daten aus der AZR-Visadatei anhand alphanumerischer Daten unter Zuhilfenahme des Lichtbildes.

Es sind folgende Problempunkte im Zusammenwirken besonders hervorzuheben:

- schleppende Bearbeitung von Anträgen;
- Aussetzen der Bearbeitung;
- Verknüpfen der Ausstellung von Pässen bzw. Passersatzpapieren mit anderen (unzulässigen) Forderungen,
- keine Ausstellung von Pässen bzw. Passersatzpapieren trotz feststehender Staatsangehörigkeit;
- zu späte bzw. zu kurzfristige Ausstellung von Pässen bzw. Passersatzpapieren, ggf. mit sehr kurzer Gültigkeit, so dass (kostenpflichtige) Verlängerungen bzw. Neuausstellungen erforderlich werden sowie
- hohe Gebührenforderungen.

Entgegen der für jeden Staat bestehenden völkerrechtlichen Pflicht, eigene Staatsangehörige wieder aufzunehmen, bereitet eine Reihe von Herkunftsländern hierbei erhebliche Schwierigkeiten. Neben der oft schleppenden Bearbeitung von Anträgen auf Ausstellung von Heimreisedokumenten durch ihre Auslandsvertretungen in Deutschland sind teilweise langwierige und wenig effiziente Identitätsklärungen im Zielstaat erforderlich. Die Beschaffung von Passersatzpapieren kann sich mitunter über Jahre hinziehen. Bei ungeklärter Staatsangehörigkeit und/oder Identität wird seitens der Herkunftsländer für die Ausstellung von Heimreisedokumenten häufig die persönliche Vorsprache des Ausländers bei der jeweiligen Auslandsvertretung gefordert. Einige Vertretungen wiederum lehnen persönliche Vorsprachen zu diesem Zweck ab oder verweigern oder verhindern entsprechende Termine oder verlangen hohe Gebühren. Mitunter wird die Feststellung der Staatsangehörigkeit von einer Erklärung des Betreffenden, ein derartiger Staatsangehöriger zu sein, oder von einem entsprechenden Zeugnis mehrerer Landsleute oder von der Erklärung, Deutschland freiwillig verlassen zu wollen, abhängig gemacht. Darüber hinaus werden die von den zuständigen konsularischen Stellen einiger Länder ausgestellten Passersatzpapiere im Heimatland nicht immer uneingeschränkt anerkannt.

#### 5.2.3.1.2 Rückkehrmanagement

Nachdem sich das Verhalten der Rückzuführenden nur schwerlich beeinflussen lässt, sind Anstrengungen dahingehend zu entwickeln, das „Aufnahmeverhalten“ der betroffenen Länder positiv zu gestalten.

Daher sind neben den bestehenden gesetzlichen Regelungen bi- und multilaterale Rückübernahmeabkommen für ein effektives „Rückkehrmanagement“ unerlässlich.

Dabei sollte angestrebt werden, derartige Vereinbarungen möglichst europaweit einheitlich zu gestalten und gemeinsame Standards festzulegen, um zu verhindern, dass die Staaten durch unterschiedliche Gestaltung der Abkommen (etwa bzgl. der Gewährung von Finanzmitteln als Anreiz für die Übernahme von Rückzuführenden) gegeneinander ausgespielt werden.

Es sollte in diesem Zusammenhang auch die Gelegenheit genutzt werden, die Akzeptanz bzgl. der operativen Durchführung von Rückführungen zu erhöhen und bestehende Restriktionen, wie etwa die Beschränkung auf fünf Rückzuführende bei Chartermaßnahmen nach Nigeria, abzubauen.

Bei Staaten, die sich gegen den Abschluss von Rückübernahmeabkommen sträuben bzw. unzumutbare Bedingungen stellen, wäre zu überlegen, ob zunächst versucht werden kann, auf darunter liegenden Ebenen („Verfahrensabsprachen“) zu beginnen, um so Bewegung in den Prozess zu bringen.

Rückübernahmeabkommen gelten als bewährte Mittel auch zur Beseitigung von Rückführungshindernissen, weshalb weitere Abkommen anzustreben sind. In geeigneten Fällen kämen auch (technische) Absprachen statt förmlicher Rückübernahmeabkommen in Betracht, z. B. als Memorandum of Understanding (MoU).

Weitere Möglichkeiten, die bereits in Einzelfällen etabliert wurden, wie etwa die Einladung von ausländischen Expertengruppen zu Identifizierungsmaßnahmen, wären dahingehend zu prüfen, ob sie in größerem Umfang durchgeführt werden könnten. Da nicht nur Deutschland von diesen Problemen betroffen ist, sollte auch bei Maßnahmen der Passersatzbeschaffung und der praktischen Rückführung geprüft werden, welche Kooperationsformen mit den europäischen Partnern zur Lösung in Betracht kommen.

So hat sich etwa die europäische Zusammenarbeit bei der Planung und Durchführung von Sammelrückführungen bereits bewährt.

Es müssen neue Wege gefunden werden, die praktische Durchführung des Gesetzes zu verbessern. Ferner sollte auch überlegt werden, wie die unterschiedlichsten Handlungsfelder der Zusammenarbeit weiter verknüpft und in Abhängigkeit zum Verhalten der Zielstaaten bei der Rückführung gesetzt werden können. Einwirkungen gegenüber kooperationsunwilligen Staaten sind ansonsten nur sehr beschränkt möglich; deshalb ist ein ganzheitlicher Politikansatz zu fordern. Dies bedeutet, gewisse Unterstützungsleistungen an diese Staaten (z. B. technische Ausstattungshilfe) ins Verhältnis zu ihrer Kooperationsbereitschaft im Rückführungsbereich zu setzen, einschließlich der Einbeziehung der Visaerteilungspraxis.

Ein ganzheitlicher Politikansatz (Kohärenz) ist erforderlich. Dies bedeutet, dass gewisse Unterstützungsleistungen an nicht kooperationsbereite Staaten sowie die Visaerteilungspraxis der Bundesrepublik Deutschland ins Verhältnis zur Kooperationsbereitschaft dieser Staaten im Rückführungsbereich zu setzen sind.

#### 5.2.3.2 Ausreiseeinrichtungen

Mit dem Aufenthaltsgesetz wurde in § 61 Abs. 2 eine Rechtsgrundlage für die Einrichtung von Ausreiseeinrichtungen für vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer geschaffen (Ausreiseeinrichtungen der Länder).

Nicht alle Länder haben entsprechende Ausreiseeinrichtungen etabliert. Einige haben davon abgesehen, weil sie bereits über Einrichtungen verfügten, die in etwa den Ausreiseeinrichtungen, wie sie das Aufenthaltsgesetz vorsieht, entsprechen. Andere wollen grundsätzlich von derartigen Einrichtungen absehen[248].

---

[248] Vgl. Wortprotokoll *Beneicke*, Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern, Anlagenband I, S. 414; Wortprotokoll *Schmäing*, Hessisches Ministerium für Inneres und für Sport, Anlagenband I, S. 414 f.; vgl. auch die Stellungnahmen von Berlin, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Thüringen, Anlagenband II, jeweils zu Frage I. 8. c).

Die bestehenden Ausreiseeinrichtungen in den Ländern Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt sollen sich bewährt haben[249]; zudem hat Schleswig-Holstein im April 2006 eine entsprechende Einrichtung eingerichtet[250]. Insbesondere wird dort die Beratung im Hinblick auf die freiwillige Ausreise (i. V. m. Förderungen der freiwilligen Rückkehr) als intensiv hervorgehoben. Gerade bei Personen, die langjährig ihre Identität verschleiert haben, kann versucht werden, in regelmäßigen Befragungen zur Identitätsfeststellung tätig zu werden und damit die Ausländerbehörden zu unterstützen[251]. Allein das Signal, dass ein Aufenthalt in einer Ausreiseeinrichtung in Betracht kommen kann, hat bereits in einigen Fällen zur Preisgabe der Identität geführt[252].

Auf Grund dieser positiven Erfahrungen mit den Ausreiseeinrichtungen empfiehlt es sich nicht, der Forderung, die Ausreiseeinrichtungen abzuschaffen bzw. § 61 Abs. 2 AufenthG zu streichen[253], nachzukommen.

Es empfiehlt sich zur möglichen Effektivitätssteigerung vielmehr, in den Einrichtungen das so genannte Sachleistungsgebot umfassend anzuwenden[254].

# 6 Innere Sicherheit/Terrorismusbekämpfung

## 6.0 Vorbemerkung

Zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus enthielt bereits das Terrorismusbekämpfungsgesetz vom 9. Januar 2002 wichtige Änderungen des Ausländer- und Asylrechts. Zu erinnern ist beispielsweise an die Be-

---

[249] Stellungnahmen von Bayern, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Anlagenband II, jeweils zu Frage I. 8. c).
[250] Stellungnahme von Schleswig-Holstein, Anlagenband II, S. 350.
[251] Vgl. Stellungnahmen von Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt, Anlagenband II, jeweils zu Frage I. 8. c).
[252] Vgl. Stellungnahme Innenministerium Niedersachsen, Anlagenband I, S. 221; Wortprotokoll *Stellmacher*, Anlagenband I, S. 404, 414.
[253] Stellungnahme Pro Asyl, Anlagenband II, S. 517.
[254] Vgl. Wortprotokoll *Martini-Emden*, Clearingstelle Rheinland-Pfalz für Passersatzbeschaffung und Flugabschiebung, Anlagenband I, S. 395.

teiligung der Sicherheitsbehörden bei der Erteilung von Visa an Staatsangehörige bestimmter sicherheitsrelevanter Staaten (§ 73 AufenthG; ehemals § 64a AuslG) oder die Möglichkeit, extremistischen bzw. terroristischen Personen die mit einer Asylanerkennung verbundenen Privilegien zu entziehen.

Auch in den Verhandlungen zum Zuwanderungsgesetz haben Sicherheitsfragen einen besonderen Stellenwert eingenommen. Während im Regierungsentwurf dieser Bereich auf Grund der vorausgegangenen Änderungen durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz II fast ganz ausgeklammert war, haben im Vermittlungsverfahren auch vor dem Hintergrund der Anschläge von Madrid die CDU/CSU-Fraktion sowie die Länder umfassende Änderungsvorschläge eingebracht. Einige Änderungsvorschläge sind vom Gesetzgeber aufgegriffen und verabschiedet worden. Hierzu zählen im Bereich der sicherheitsrelevanten Regelungen etwa die Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG, die Überwachungsmöglichkeiten ausgewiesener Ausländer aus Gründen der inneren Sicherheit nach § 54a AufenthG sowie die neu geschaffenen bzw. präzisierten Ausweisungstatbestände nach § 54 Nrn. 5 bis 7 und § 55 Abs. 2 Nr. 8 AufenthG.

Im Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 haben sich CDU/CSU und SPD darauf verständigt, im Rahmen der Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes insbesondere zu prüfen, ob alle Sicherheitsfragen – wie beabsichtigt – befriedigend gelöst sind[255]. Bisherige Abfragen bei den Ländern hatten ergeben, dass diese in sehr unterschiedlichem Maße von den Neuregelungen Gebrauch gemacht haben. Das hat sich auch bei der Auswertung der Stellungnahmen der Länder im Rahmen der Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes gezeigt:

- Während etwa in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hamburg und Hessen bereits in einer Reihe von Fällen Ausweisungen von Ausländern mit extremistischen Hintergrund oder von „geistigen Brandstiftern“ auf der Grundlage der § 54 Nrn. 5 bis 7 bzw. § 55 Abs. 2 Nr. 8 AufenthG verfügt und dementsprechend einschlägige

Erfahrungen mit dem neuen sicherheitsrelevanten Instrumentarien gesammelt wurden, sind in sieben Ländern die neuen Ausweisungstatbestände bislang noch in keinem Fall zum Einsatz gekommen[256].

- Wesentlich eingeschränkter sind die bisherigen praktischen Erfahrungen der Länder mit den neu geschaffenen Überwachungsmaßnahmen ausgewiesener Ausländer aus Gründen der inneren Sicherheit (§ 54a AufenthG). Bislang sind nur in Bayern in einer Reihe von Fällen entsprechende Überwachungsmaßnahmen angeordnet worden, während die Ausländerbehörden in allen anderen Ländern nach deren Angaben bislang in keinem Fall solche Maßnahmen verfügt haben[257].

- Wie beim Bund sind auch in den Ländern im Übrigen mit dem neu geschaffenen Instrumentarium der Abschiebungsanordnung noch keine Erfahrungen gemacht worden; eine Abschiebungsanordnung ist bislang in keinem Bundesland ausgesprochen worden.

- In den Ländern Berlin, Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen und Rheinland-Pfalz sind bereits Aufenthaltserlaubnisse auf Grund von § 5 Abs. 4 Satz 1 AufenthG – mitunter in einer Reihe von Fällen – versagt worden. In drei von diesen Ländern sowie in sechs weiteren Ländern gibt es (mitunter eine Reihe von) Prüffälle(n).

- In allen Ländern wird im Übrigen das Instrument der Anfrage bei den Sicherheitsbehörden zur Feststellung von Versagungsgründen gemäß § 5 Abs. 4 AufenthG oder zur Prüfung von Sicherheitsbedenken vor der Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels gemäß

---

[255] Koalitionsvertrag, S. 118.
[256] Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass in fünf dieser sieben Länder, in denen sicherheitsrelevante Ausweisungstatbestände bislang noch nicht zum Einsatz gekommen sind, entsprechende Ausweisungsverfügungen in Vorbereitung sind bzw. Anwendungsfälle geprüft werden.
[257] In Sachsen sind Maßnahmen der hier in Rede stehenden Art geplant.

§ 73 Abs. 2 AufenthG rege genutzt. In einer Vielzahl von Fällen ergaben sich dabei Hinweise auf Versagungsgründe nach § 5 Abs. 4 AufenthG oder Sicherheitsbedenken.

Vorausgeschickt sei an dieser Stelle die Bemerkung, dass eine abschließende Bewertung der sicherheitsrelevanten Ausweisungstatbestände verfrüht ist. Es fehlt für die mit dem Zuwanderungsgesetz in diesem Bereich umgesetzten Neuregelungen, Ergänzungen und Präzisierungen noch an ausreichenden behördlichen Erfahrungen und vor allem an einer hinreichenden Anwendungspraxis. Das zeigen etwa auch die Stellungnahmen der Bundesländer, in denen in der Mehrzahl auf die Frage, ob weiterer Gesetzgebungsbedarf im Bereich der Regelungen zur inneren Sicherheit gesehen werde, hervorgehoben wird, dass die politische Willensbildung noch nicht abgeschlossen sei.

Im Folgenden soll gleichwohl eine erste Einschätzung zur Effektivität und praktischen Handhabbarkeit der einzelnen sicherheitsrelevanten Instrumentarien abgegeben werden.

## 6.1 Sicherheitsrelevante Normen des Zuwanderungsgesetzes

(insbesondere Ausweisungen/Abschiebungen und § 5 Abs. 4, § 54 Abs. 2 Nrn. 5 bis 6, § 54a und § 58a AufenthG)

### 6.1.1 Abschiebungsanordnung

#### 6.1.1.1 Hintergrund

Mit der Abschiebungsanordnung (§ 58a AufenthG), die im Regierungsentwurf für das Zuwanderungsgesetz noch nicht enthalten war, sondern erst auf Grund der Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses Eingang in das Gesetz gefunden hat und an der zeitweise das gesamte Gesetz zu scheitern drohte[258], ist im Ausländerrecht rechtspolitisches

[258] Vgl. *Marx*, Terrorismusvorbehalte des Zuwanderungsgesetzes, S. 275, 278.

Neuland betreten worden[259]. Mit diesem Instrumentarium sollte den bestehenden Schwierigkeiten, auf der Grundlage der Regelungen zur Ausweisung und Abschiebung bei besonderen Gefahrenlagen effektiv und schnell reagieren zu können, begegnet werden[260]. Ohne zuvor eine Ausweisung und Abschiebungsandrohung verfügen zu müssen, können an Stelle der Ausländerbehörden die obersten Landesbehörden und – im Falle eines besonderen Interesses – auch das Bundesministerium des Innern (§ 58a Abs. 2 AufenthG)[261] unmittelbar eine Abschiebung gefährlicher ausländischer Personen festsetzen. In Fortentwicklung des bisherigen ausländerrechtlichen Instrumentariums kommt damit der Abschiebungsanordnung eine Doppelfunktion zu: Sie verkörpert nicht nur die Ausweisung als aufenthaltsbeendenden Grundverwaltungsakt, sondern auch die Abschiebung als Vollstreckungsakt in einem unter besonderen Voraussetzungen angreifbaren Verwaltungsakt[262]. Sie ist sofort vollziehbar; der Rechtsschutz wird auf eine Instanz vor dem Bundesverwaltungsgericht verkürzt. Der Erlass einer Abschiebungsanordnung setzt eine besondere Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder eine terroristischen Gefahr voraus. Dafür ist eine auf Tatsachen gestützte Prognose erforderlich; reine Vermutungen oder entfernt liegende Anhaltspunkte für ein gefährliches Verhalten des Ausländers reichen nicht aus[263].

#### 6.1.1.2 Praktische Erfahrungen

Praktische Erfahrungen mit dem neuen sicherheitsrelevanten Instrumentarium der Abschiebungsanordnung wurden – wie bereits einleitend erwähnt – bislang nicht gesammelt. Der vom Bundesverwaltungsgericht im Jah-

---

[259] Hierzu *Renner*, Ausländerrecht, 8. Auflage 2005, § 58a Rn. 2, 4.
[260] VAH, Ziffer 58a.0.1.
[261] Ein besonderes Interesse des Bundes liegt vornehmlich dann vor, wenn nach Einschätzung des Bundesministeriums des Innern eine länderübergreifende Gefahrenlage besteht, die möglichen Adressaten einer Abschiebungsanordnung länderübergreifend agieren, besondere Erkenntnisse der Sicherheitsbehörden auf Bundesebene vorhanden sind oder der Fall außenpolitische Bedeutung hat (Vgl. VAH Ziffer 58a.2).
[262] *Welte*, Die neue Abschiebungsanordnung nach allgemeinem Ausländerrecht, InfAuslR 2004, S. 383.
[263] *Welte*, ebd., S. 383; *Tams*, Die Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG, DVBl. 2005, S. 1482, 1484 ff.

respressegespräch seines Präsidenten Anfang 2005 noch prognostizierte Umfang von mehreren Dutzend Verfahren[264] hat sich nicht realisiert.

#### 6.1.1.3 Bewertung

Abgesehen davon, dass Länder hervorheben, es hätten keine geeigneten Fälle bzw. entsprechenden Sachverhalte vorgelegen, wird einhellig betont, dass der Nachweis der Tatbestandsvoraussetzungen des § 58a AufenthG sehr schwierig sei. Da konkrete, auf die Person des Ausländers bezogene gerichtsverwertbare Tatsachen als Anknüpfungspunkt für die aufzustellende Prognose erforderlich seien, allgemeine Erkenntnisse oder Vermutungen mithin nicht ausreichten, hätten die – restriktiven – Anforderungen des § 58a AufenthG bislang in keinem Fall mit der erforderlichen Sicherheit bejaht werden können. Nordrhein-Westfalen unterstreicht, dass die Abschiebungsanordnung eine vom betreffenden Ausländer ausgehende Gefahr voraussetze, die bereits unmittelbar bevorstehe und mit aller Wahrscheinlichkeit in Kürze verwirklicht werde. In Fällen, in denen dies bejaht werden könnte, hätten für erste Maßnahmen bereits die Regelungen des Polizei- und Ordnungsrechts zur Anwendung kommen und aufenthaltsrechtliche Konsequenzen mit Hilfe des Ausweisungsrechts nach § 54 Nrn. 5 und 5a AufenthG gezogen werden können[265].

---

[264] *Hien*, Vom Verwaltungsgericht zum Fachgericht, DVBl. 2005, S. 348, 349.

[265] Im Rahmen des Praktiker-Erfahrungsaustauschs ist ferner darauf hingewiesen worden, dass eine Abschiebungsanordnung nicht vollzogen werden dürfe, wenn die Voraussetzungen für ein Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 1 bis 8 AufenthG gegeben seien (vgl. § 58 Abs. 3 Satz 1 AufenthG). Damit könnten Abschiebungsanordnungen nicht ohne umfassende Prüfung vollzogen werden, was Sach- und Zeitaufwand nach sich ziehe, der eine Verzögerung mit sich bringe und die Gefährdung durch den betreffenden Ausländer mindestens latent bestehen lasse. Daher entfalte das im wohl verstandenen Sinne wichtige Instrument der Abschiebungsanordnung keine Effizienz und keinen Schutz vor den abzuschiebenden Personen (vgl. Stellungnahme Ausländerbehörde Köln, Anlagenband I, S. 57 f.). Dem ist entgegenzuhalten, dass die Prüfung von Abschiebungsverboten im Rahmen der Abschiebungsanordnung verfassungsrechtlich determiniert bzw. Ausfluss der Europäischen Menschenrechtskonvention ist. Die Abschiebungsverbote gründen sich im Kern auf Art. 1 Abs. 1 und 2 Abs. 1 GG und Art. 3 und 8 EMRK und stehen damit zur Gänze nicht zur Disposition des einfachen Gesetzgebers. Daher müssen sie mithin auch bei der Abschiebungsanordnung im Hinblick auf ihr vollstreckungsrechtliches Moment geprüft werden.

#### 6.1.1.4 Handlungsoptionen

Die bisherige Nichtanwendung des § 58a AufenthG in der Praxis deutet auf gesetzgeberischen Handlungsbedarf hin. Auch wenn es – wie einleitend hervorgehoben – für eine abschließende Bewertung noch verfrüht ist, könnte sie den Schluss nahe legen, dass sich diese Vorschrift in der Praxis nicht bewährt hat.

Vor dem Hintergrund der kritischen Stimmen aus dem Länderkreis, dass die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 58a AufenthG zu hoch bemessen seien, wäre es allerdings der falsche Weg, diese abzumildern, um dadurch die Eingriffsschwelle für dieses Verfahren abzusenken. Damit würde verkannt, dass die Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG erhebliche Rechtsfolgen nach sich zieht. Nach § 11 Abs. 1 Satz 5 AufenthG hat nämlich die Abschiebungsanordnung grundsätzlich eine absolute Wiedereinreisesperre zur Folge, von der nur die oberste Landesbehörde im Einzelfall – aus wichtigen, insbesondere politischen Gründen[266] – Ausnahmen zulassen kann. Solche Rechtsfolgen zeitigen sonst nur Ausweisungen auf Grund eines Verbrechens gegen den Frieden, eines Kriegsverbrechens oder eines Verbrechens gegen die Menschlichkeit. Vor diesem Hintergrund hat die Vizepräsidentin des Bundesverwaltungsgerichts bereits Anfang 2005 die Ansicht vertreten, dass für den Erlass einer Abschiebungsanordnung eine Eingriffsschwelle von erheblicher Höhe gelte, mithin die von dem betreffenden Ausländer ausgehende Gefährdung von ganz erheblicher Bedeutung und in einer Reihe mit den vorgenannten Verbrechenstatbeständen stehen müsse[267].

Aber selbst wenn die gegenwärtigen Rechtsfolgen der Abschiebungsanordnung weniger restriktiv ausfielen, hätte eine Abmilderung der tatbestandlichen Voraussetzungen im Übrigen auch zur Folge, dass Schwierigkeiten bei der Abgrenzung zum Regel-Ausweisungstatbestand des § 54 Nr. 5a AufenthG entstünden. Während der Erlass einer Abschiebungsan-

---

[266] *Renner*, a. a. O., § 11 Rn. 7; VAH, Ziffer 11.1.3.2.
[267] *Eckertz-Höfer*, Entwicklungen im Recht der Ausweisung, Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht am 28. bis 30. Januar 2005, S. 12, abrufbar unter: http://www.akademie-virtuell.de/gdcms/aka_01.asp?CID=564&AID=13&MID=0.

ordnung gegenwärtig eine auf Tatsachen gestützte Prognose zur Abwehr einer besonderen Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder einer terroristischen Gefahr erfordert, setzt jener Ausweisungstatbestand eine Gefahr für die freiheitlich-demokratische Grundordnung oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland voraus. Abstriche bei dem besonderen Gefahrenbegriff des § 58a Abs. 1 AufenthG hätten damit unweigerlich Abgrenzungsschwierigkeiten zum Gefahrenbegriff des § 54 Nr. 5a AufenthG zur Folge. Die Praxis zeigt denn auch, dass in den Ländern zur Beendigung des Aufenthalts von Gefährdern der Sicherheit des Staates das „reguläre" Aufenthaltsbeendigungsverfahren (mit einer Ausweisung auf der Grundlage der sicherheitsrelevanten Ausweisungstatbestände nebst Abschiebungsandrohung) zum Einsatz kommt.

Ausgehend von dem fehlenden Einsatzpotenzial des § 58a AufenthG in seiner gegenwärtigen Fassung und der aus den vorstehend dargelegten Gründen schwerlich denkbaren tatbestandlichen „Entschärfung" dieses Instrumentariums sollte darüber nachgedacht werden, die Abschiebungsanordnung nicht länger als eine eigenständige Rechtsgrundlage zur Aufenthaltsbeendigung beizubehalten, sondern es vielmehr für die Aufenthaltsbeendigung bei den sicherheitsrelevanten Tatbeständen der § 54 Nrn. 5 bis 7 und § 55 Abs. 2 Nr. 8 AufenthG zu belassen[268] und lediglich das bisher in § 58a AufenthG vorgesehene verfahrensmäßige Prozedere als optionale Vollzugsmöglichkeit für besonders dringliche und eilbedürftige sicherheitsrelevante Fälle vorzusehen.

Diese Lösung würde mit anderen Worten darauf hinauslaufen, dass die Abschiebungsanordnung als eigenständige Handlungsgrundlage für aufenthaltsbeendende Maßnahmen wegfiele, aber das dort vorgesehene beschleunigte Verfahren (Festsetzung der Abschiebung ohne vorherige Ausweisungsverfügung und Abschiebungsandrohung) als eine Verfahrensoption für besondere sicherheitsrelevante Ausweisungsfälle erhalten bliebe.

---

[268] Zum Vorschlag der Hochstufung der sicherheitsrelevanten Ausweisungstatbestände nach § 54 Nrn. 5 bis 7 und § 55 Abs. 2 Nr. 8 AufenthG zu einer Ist- bzw. Regel-Ausweisung vgl. die nachfolgenden Ausführungen unter Ziffer 6.1.2.4.

### 6.1.2 Sicherheitsrelevante Ausweisungstatbestände

(Insbesondere nach § 54 Nrn. 5 bis 7 und § 55 Abs. 2 Nr. 8 AufenthG)

#### 6.1.2.1 Hintergrund

Bereits mit dem Terrorismusbekämpfungsgesetz vom 9. Januar 2002 wurden Gefährdungen der freiheitlich demokratischen Grundordnung bzw. der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland, die Beteiligung an Gewalttätigkeiten bei der Verfolgung politischer Ziele oder der Aufruf zu bzw. die Drohung mit Gewaltanwendung zu einem Regelausweisungsgrund hoch gestuft. Dieser Regelausweisungsgrund wurde darüber hinaus auf Fälle der Mitgliedschaft bzw. Unterstützung einer terroristischen Vereinigung erweitert, wobei die Handlungen jeweils durch Tatsachen belegt sein mussten (vgl. § 47 Abs. 2 Nr. 4 i. V. m. § 8 Abs. 1 Nr. 5 AuslG). Ferner wurde bereits durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz ein Regelausweisungstatbestand für unrichtige oder unvollständige Angaben hinsichtlich der Verbindungen zu Personen oder Organisationen, die der Unterstützung des internationalen Terrorismus verdächtig sind, geschaffen (§ 47 Abs. 2 Nr. 5 AuslG).

Mit dem Zuwanderungsgesetz wurden diese Tatbestände beibehalten (§ 54 Nr. 5a und 6 AufenthG) bzw. hinsichtlich der Mitgliedschaft bzw. der Unterstützung einer den internationalen Terrorismus unterstützenden Vereinigung dahingehend ergänzt, dass auch vergangene Mitgliedschaften oder Unterstützungshandlungen im Falle einer gegenwärtigen Gefährlichkeit die Regelausweisung begründen können und nunmehr allein das Vorliegen von Tatsachen genügen soll, die eine Schlussfolgerung der Mitgliedschaft oder Unterstützungshandlung rechtfertigen (§ 54 Nr. 5 AufenthG). Das Zuwanderungsgesetz hat damit eine deutliche Gesetzesverschärfung bewirkt, weil sowohl die tatbestandlichen Voraussetzungen erweitert als auch die Beweisanforderungen verringert wurden[269]. Während nach der alten Rechtslage erforderlich war, dass Tatsachen die Mitgliedschaft bzw. Unterstützungshandlung belegen mussten,

---

[269] Vgl. *Hailbronner*, Ausländerrecht, § 54 AufenthG Rn. 26.

reicht es nunmehr aus, dass die vorgebrachten Tatsachen eine entsprechende Schlussfolgerung zulassen. Ebenso erfasst der Tatbestand nunmehr auch die Mitgliedschaft oder Unterstützung einer Vereinigung, die rein nationalen Terrorismus unterstützt. Eine Strafbarkeit der Mitgliedschaft bzw. Unterstützung ist nicht erforderlich.

Gleichzeitig wurde mit dem Zuwanderungsgesetz beibehalten, dass in den Fällen des § 54 Nrn. 5 und 5a AufenthG ein Aufenthaltstitel zwingend zu versagen ist, sofern nicht in begründeten Einzelfällen Ausnahmen deshalb zugelassen werden können, weil sich der betreffende Ausländer gegenüber den zuständigen Behörden offenbart und glaubhaft von seinem sicherheitsgefährdenden Handeln Abstand genommen hat (§ 5 Abs. 4 Sätze 1 und 2 AufenthG).

Neu hinzugekommen sind darüber hinaus sowohl die regelmäßige Ausweisung von Leitern verbotener Vereine (§ 54 Nr. 7 AufenthG) bzw. von rechtskräftig verurteilten Schleusern nach § 96 und § 97 AufenthG (§ 54 Nr. 2 AufenthG) als auch die im pflichtgemäßen Ermessen stehende Ausweisung von sogenannten Hasspredigern (§ 55 Abs. 2 Nrn. 8a und 8b AufenthG).

#### 6.1.2.2 Praktische Erfahrungen

In mehr als der Hälfte aller Länder[270] sind bereits – teilweise in einer Reihe von Fällen – einschlägige Erfahrungen mit den neuen sicherheitsrelevanten Ausweisungstatbeständen gesammelt worden. Von den bislang insgesamt 93 Fällen[271] sind allerdings nur etwas mehr als 10 %, nämlich 12 Fälle bestandskräftig geworden. In insgesamt 80 weiteren Fällen werden derzeit sicherheitsrelevante Ausweisungen konkret vorbereitet oder geprüft. In 6 Ländern wurden darüber hinaus Aufenthaltserlaubnisse – mitunter in

---

[270] Und zwar in: Brandenburg, Berlin, Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. In Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Schleswig-Holstein werden sicherheitsrelevante Ausweisungen derzeit konkret vorbereitet bzw. geprüft.

[271] Erhebungszeitraum war das Jahr 2005. Nähere Angaben zur Zuordnung dieser Fälle zu den einzelnen Ausweisungstatbeständen liegen derzeit nicht vor.

einer Reihe von Fällen – auf Grund des § 5 Abs. 4 Satz 1 AufenthG versagt, in weiteren 6 Ländern stehen – teilweise eine Vielzahl von – Prüffälle(n) an. Das zeigt, dass die sicherheitsrelevanten Ausweisungstatbestände in der Praxis genutzt werden, wie auch erste verwaltungsgerichtliche Judikate belegen.

Die höchstrichterliche Rechtsprechung hat den Tatbestand der Mitgliedschaft oder Unterstützung einer terroristischen Vereinigung (§ 54 Nr. 5 AufenthG) – allerdings in der Fassung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes, also noch nicht mit den verringerten Beweisanforderungen des Aufenthaltsgesetzes – konturiert und dabei als maßgeblich erachtet, inwieweit das festgestellte Verhalten des Einzelnen zu den latenten Gefahren der Vorfeldunterstützung des Terrorismus nicht nur ganz unwesentlich oder geringfügig beiträgt und deshalb selbst potentiell gefährlich erscheint. Sie hat aber gleichzeitig wegen der tatbestandlichen Weite des Unterstützungsbegriffs hervorgehoben, dass eine umfassende und konkrete Prüfung der Aktivitäten der Vereinigung und des Verhaltens des betreffenden Ausländers in Form einer wertenden Gesamtbetrachtung erforderlich sei, um nicht unverhältnismäßig namentlich in das auch Ausländern zustehende Recht auf freie Meinungsäußerung jenseits der zumindest mittelbaren Billigung terroristischer Bestrebungen einzugreifen[272]. Auch das Tatbestandsmerkmal des Terrorismus ist von der höchstrichterlichen Rechtsprechung unter Hinweis auf die Definition terroristischer Straftaten im internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus vom 9. Dezember 1999 und auf die Definition terroristischer Straftaten auf Gemeinschaftsebene in dem Beschluss des Rates Nr. 2002/475/JI vom 13. Juni 2002[273] umrissen worden.

Keine höchstrichterliche Rechtsprechung liegt bislang zu den verringerten Beweisanforderungen vor, nach denen nunmehr die durch Tatsachen gerechtfertigte Schlussfolgerung für eine Regelausweisung genügen soll. Allerdings hatte darüber der Bayerische VGH zu befinden und dabei hervorgehoben, dass eine Ausweisung auf der Grundlage des § 54 Nr. 5 Auf-

---

[272] Vgl. BVerwG, Urteil vom 15. März 2005 – 1 C 26.03 –, InfAuslR 2005, S. 374, 378 ff.

enthG nur dann gerechtfertigt ist, wenn sich aus den Gesamtumständen mit hinreichender Gewissheit die Folgerung ableiten lasse, dass die vom Betroffenen vorgenommenen Handlungen dazu dienten, den Terrorismus zu unterstützen[274]. Dies sei dann nicht der Fall, wenn sowohl die einzelnen Handlungen wie auch das gesamte Auftreten des Betroffenen in einer Gesamtschau in gleicher Weise durch rechtlich nicht zu beanstandende persönliche Lebensumstände erklärt werden könnten. Es handle sich dabei um tatbestandliche Voraussetzungen, die in vollem Umfang der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterlägen[275]. Im Ergebnis wird in dieser Entscheidung zwar hervorgehoben, dass die Nachweismaßstäbe niedriger seien, aber zugleich unterstrichen, dass letztlich nur auf der Grundlage von nicht erhärteten Vermutungen eine Ausweisungsentscheidung nicht getroffen werden könne[276]. Dies träfe in gleicher Weise auch auf den Ausweisungstatbestand des § 54 Nr. 5a AufenthG zu. In gleicher Weise wie bei § 54 Nr. 5 AufenthG wäre es zur Rechtfertigung der Ausweisungsverfügung auch bei diesem Ausweisungstatbestand notwendig, dass aus den „verdächtigen Tatsachen" der Schluss gezogen werden müsste, dass vom Antragsteller eine Gefahr ausgehe; die bloße Vermutung sei auch in diesem Kontext nicht ausreichend[277].

In einer weiteren Entscheidung hat der Bayerische VGH diese Rechtsauffassung unterstrichen.

Ausgangspunkt bei der Frage nach der Auslegung der tatbestandlichen Voraussetzungen müsse sein, dass ein bloßer Verdacht, der nicht durch Tatsachen belegt sei, rechtsstaatlichen Anforderungen (!) nicht entsprechen würde. Eine bloße auf Verdacht gegründete oder auf Vermutungen basierende Ausweisungsverfügung könne keinen Bestand haben. Sie wä-

---

[273] ABl. EG 2002 Nr. L 164, S. 3.
[274] BayVGH, Beschluss vom 9. November 2005 – 24 CS 05.2621 –, zit. nach juris, Nr. 85 der Gründe.
[275] BayVGH, ebd.
[276] BayVGH, ebd., Nr. 86 ff. der Gründe.

re mit rechtsstaatlichen Anforderungen nicht vereinbar und würde die Möglichkeit eröffnen, Ausländer ohne jeden Nachweis einer Tathandlung des Landes zu verweisen[278]. Auch für ein Eilverfahren gelte, dass eine bloße Vermutung keine Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit einer Ausweisung rechtfertigen könne. Angesichts der schwer wiegenden Folgen der Ausweisung seien unter dem Gesichtspunkt effektiven Rechtsschutzes hinreichend belastbare Feststellungen bereits im Eilverfahren erforderlich[279]. Solle eine Ausweisungsentscheidung auf den Vorwurf der Unterstützung einer terroristischen Vereinigung gegründet werden, so sei es zunächst Aufgabe der Ausländerbehörde, Tatsachen darzulegen und beizubringen, die eine geeignete Erkenntnisbasis bzw. Ausgangssituation für die Prognoseentscheidung und die Gefahrbeurteilung darstellen können. Es müssten Tatsachen belegt werden, die der Ausweisungsentscheidung und der anzustellenden Prognose zugrunde gelegt werden könnten. Ohne das Vorliegen solcher Tatsachen sei die vom Gesetz in Bezug genommene gegenwärtige Gefahr nicht festzustellen[280].

Auch das OVG der Freien und Hansestadt Bremen, das im Rahmen der Ausweisung eines sogenannten Hasspredigers über den Tatbestand des § 54 Nr. 5a AufenthG zu entscheiden hatte[281], hat ebenfalls hervorgehoben, das das Schutzgut der freiheitlichen demokratischen Grundordnung die Grundprinzipien der Staatsgestaltung, die das Grundgesetz als unantastbar anerkennt, also die Grundsätze der innerstaatlichen Verfassungsordnung betreffen würde, eine Gefährdung dieser Grundsätze aber erst

---

[277] BayVGH, ebd., Nr. 93 der Gründe.
[278] BayVGH, Beschluss vom 25. Oktober 2005 – 24 CS 05.1716 –, zit. nach juris; ebenso *Schmahl*, Internationaler Terrorismus aus der Sicht des deutschen Ausländerrechts, ZAR 2004, S. 217, 223.
[279] BayVGH, ebd.
[280] BayVGH, ebd.
[281] OVG Bremen, Beschluss vom 20. Juni 2005 – 1 B 128/05 –, S. 338 ff.

dann vorliege, wenn eine nicht bloß entfernte Möglichkeit eines Schadenseintritts bestehe[282].

In die gleiche Richtung zielen die den § 55 Abs. 2 Nr. 8 AufenthG konturierenden Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zur Ausweisung eines Hasspredigers in Berlin. Während das VG Berlin[283] und das OVG Berlin-Brandenburg [284] die für sofort vollziehbare Ausweisungsverfügung der Berliner Ausländerbehörde im einstweiligen Rechtsschutzverfahren mit der – ausführlichen – Begründung bestätigten, der Antragsteller habe im Rahmen eines öffentlichen Aufrufs gewaltverherrlichende Äußerungen von sich gegeben, mithin die öffentliche Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet und daher den Ausweisungstatbestand des § 47 Abs. 2 Nr. 4 AuslG i. V. m. § 8 Abs. 1 Nr. 5 AuslG (jetzt § 54 Nr. 5a AufenthG) – so das VG Berlin – bzw. des § 55 Abs. 2 Nr. 8 AufenthG – so augenscheinlich das OVG Berlin-Brandenburg – verwirklicht, hob das Bundesverfassungsgericht[285] hervor, dass die angegriffenen Entscheidungen den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 19 Abs. 4 GG nicht gerecht würden. Zur Begründung führte das Bundesverfassungsgericht aus, dass beide verwaltungsgerichtliche Eilentscheidungen hinreichende, auf Tatsachen gestützte Feststellungen des Inhalts vermissen ließen, es bestünde die begründete Besorgnis, die vom Antragsteller ausgehende, mit der Ausweisung bekämpfte Gefahr werde sich bereits vor Abschluss des Hauptsacheverfahrens realisieren. Bloße Behauptungen, es drohten erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, seien nicht ausreichend[286]. Zwar gesteht das Bundesverfassungsgericht zu, dass mit dem Ausweisungstatbestand des § 55 Abs. 2 Nr. 8 AufenthG „geistigen Brandstiftern“ so frühzeitig wie möglich begegnet werden solle, um gewichtige staatliche (Sicherheits-) Interessen zu wahren. Das erfordere aber nach seiner Ansicht angesichts der schwer wie-

---

[282] OVG Bremen, a. a. O., S. 338, 339, auch unter Berufung auf Nr. 46.1.1 der AuslG-VwV vom 28. Juni 2000.
[283] VG Berlin, Urteil vom 22. Februar 2005 – VG 25 A 6.05 –, InfAuslR 2005, S. 189 ff.
[284] Soweit ersichtlich nicht veröffentlicht.
[285] BVerfG, Beschluss der 2. Kammer vom 13. Juni 2005 – 2 BvR 485/05 –, InfAuslR 2005,S. 372, 373.
[286] BVerfG, ebd.

genden Folgen der Ausweisung für den betreffenden Ausländer unter dem Gesichtspunkt effektiven Rechtsschutzes bereits hinreichend belastbare Feststellungen im Eilverfahren.

Auch in der Literatur wird im Hinblick auf die Bedeutung der Ausweisung als schwerwiegender Grundrechtseingriff das Vorliegen eines dringenden Verdachts gefordert. Vom Ausländer müsse persönlich eine Gefahr für die innere und äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland ausgehen[287]. Es wird darauf verwiesen, dass sich naturgemäß nicht abstrakt bestimmen lasse, welche Tatsachen als Grundlage einer Gefahrenprognose nach § 54 Nr. 5 AufenthG geeignet wären, wobei sich ohne Zweifel das Ausweisungsrecht im Hinblick auf die „gerechtfertigten Schlussfolgerungen" mit einer geringeren Wahrscheinlichkeit, als sie strafrechtlich gefordert werde, begnüge[288]. Allerdings wird sogar angezweifelt, ob das Beweismaß im Hinblick darauf, dass einer gegenwärtigen und zukünftigen Gefahr durch den betroffenen Ausländer begegnet werden solle, wirklich herabgestuft worden sei[289].

#### 6.1.2.3 Bewertung

Soweit die Länder die sicherheitsrelevanten Ausweisungstatbestände des § 54 Nrn. 5 bis 7 und § 55 Abs. 2 Nr. 8 AufenthG bewertet und nicht lediglich auf die noch nicht abgeschlossene politische Willensbildung verwiesen haben, ist insbesondere hervorgehoben worden, dass eine nochmalige Anpassung der tatbestandlichen Beweisanforderungen im Hinblick auf die schwierige Nachweissituation im Bereich des islamistischen Terrorismus bzw. Extremismus erforderlich sei:

- Es böte sich aus Ländersicht zum einen an, die bisherigen Formulierungen „wenn Tatsachen die Schlussfolgerungen rechtfertigen" (§ 54 Nr. 5 AufenthG) bzw. „gefährden" (§ 54 Nr. 5a AufenthG) durch die

---

[287] *Hailbronner*, a. a. O., § 54 Rn. 31.
[288] *Eckertz-Höfer*, a. a. O., S. 11.
[289] So ausdrücklich die Vizepräsidentin des Bundesverwaltungsgerichts *Eckertz-Höfer*, a. a. O., S. 10.

allgemein im Polizei- und Ordnungsrecht gebräuchlichere Formulierung „wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen“ zu ersetzen.

- Ferner sollten die Ausweisungstatbestände nach § 54 Nr. 5 und 5a AufenthG zu einer zwingenden Ausweisung heraufgestuft werden.

- Im Übrigen knüpfe § 54 Nr. 5 AufenthG in der gegenwärtigen Fassung nur an die Angehörigkeit zu einer Vereinigung bzw. an die Unterstützung einer Vereinigung an, die ihrerseits den Terrorismus unterstütze. Nicht ausdrücklich vom Wortlaut erfasst seien dagegen Personen, die sich in den Dienst des Terrorismus stellen würden, die aber keiner konkreten Vereinigung zugeordnet werden könnten (Einzeltäter).

- Auch sollte der Ausweisungstatbestand des § 54 Nr. 6 AufenthG um die Schutzgüter der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und der freiheitlich demokratischen Grundordnung ergänzt werden. Denn die Verbindung zu Personen oder Organisationen, die diese Schutzgüter bedrohen würden, sei bislang nicht Gegenstand der Regelung.

- Ebenso sei bislang nicht ausdrücklich geregelt, ob Ausländer verpflichtet seien, der Vorladung zu einem Sicherheitsgespräch Folge zu leisten und im Sicherheitsgespräch wahrheitsgemäß auszusagen. Der in § 54 Nr. 6 AufenthG normierte Regelausweisungstatbestand liefe freilich letztlich leer, wenn eine unbeschränkte Auskunftspflicht nicht vorausgesetzt wäre.

- Darüber hinaus sollte beim Ausweisungstatbestand des § 54 Nr. 6 AufenthG durch Streichung des Wortes „internationalen“ nicht mehr an die Unterstützung des internationalen Terrorismus angeknüpft werden.

- Bei der Anwendung des § 54 Nr. 7 AufenthG bestünden Schwierigkeiten in der Auslegung, wer zu den Leitern eines Vereines gehöre, der unanfechtbar verboten worden sei, ob der Tatbestand auch Ausländer betreffe, die Nachfolge- oder Ersatzorganisationen von verbotenen Vereinen faktisch leiteten und ob auch Vereine betroffen seien, die nicht verboten, sondern mit einem Betätigungsverbot belegt worden seien. Hier sollten entsprechende Klarstellungen erfolgen.

- Weiterhin sollte in § 53 Nr. 3 und § 54 Nr. 2 AufenthG als weitere tatbestandsmäßige Ergänzung die Verurteilung wegen Menschenhan-

dels (§ 181 StGB) aufgenommen werden, weil Schleuser häufig wegen dieses Deliktes verurteilt würden.

- Schließlich sollte aus bayerischer Sicht die gesetzliche Möglichkeit geschaffen werden, Ausländer, von denen die Gefahr terroristischer Aktivitäten ausgehe, die aber nach erfolgter Ausweisung nicht in ihre Heimat abgeschoben werden könnten, in Sicherungsgewahrsam zu nehmen.

#### 6.1.2.4 Handlungsoptionen

Die von den Ländern angeregten Klarstellungen und Präzisierungen der Ausweisungstatbestände sind berechtigt und sollten gesetzlich umgesetzt werden.

Nachweiserleichterungen sollten zudem in folgender Hinsicht erwogen werden:

Zu § 54 Nr. 5a AufenthG sollte in Betracht gezogen werden, bereits – entsprechend der Nummer 5 dieser Vorschrift – auf das Vorliegen von Tatsachen abzustellen, die die Schlussfolgerung rechtfertigen, dass sich der Ausländer bei der Verfolgung politischer Ziele an Gewalttätigkeiten beteiligt oder er öffentlich zur Gewaltanwendung aufgerufen oder mit Gewaltanwendung gedroht hat[290]. Hierin ist ein Gefährdungspotenzial erkennbar, dem durch eine Aufenthaltsbeendigung begegnet werden sollte.

Da die in § 54 Nr. 5 AufenthG aufgeführten Anknüpfungshandlungen eine nachhaltige militante Grundposition indizieren, sollte überlegt werden, ob es – wie in § 11 Satz 1 Nr. 2 StAG – zu Lasten des Ausländers (und nicht der zu schützenden Allgemeinbelange) gehen sollte, wenn offen bleibt, ob der Ausländer sich von seinem früheren Tun abgewandt hat.

---

[290] Hinsichtlich der Gefährdung der freiheitlich demokratischen Grundordnung oder der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland ergibt sich dies bereits aus dem Gefahrenbegriff.

Es könnte ferner angezeigt sein, in § 55 Abs. 1 AufenthG das Wort „beeinträchtigt“ durch das Wort „gefährdet“ zu ersetzen. Der gefahrenabwehrenden Zielrichtung des Gesetzes entspricht es nämlich nicht, bei der Gefahrenprognose unangemessene Anforderungen zu stellen, zumal in jedem Fall im Rahmen der Ermessensausübung eine Interessenabwägung zu erfolgen hat.

Allerdings ist gegenüber dem Vorschlag, eine weitere Herabstufung der Beweisanforderungen im § 54 Nr. 5 und 5a AufenthG unter Verwendung der im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht gebräuchlichen Formulierung „wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen“ eine gewisse Skepsis angebracht. Zwar wird in anderen EU-Mitgliedstaaten eine entsprechende Formulierung verwandt[291], es ist aber fraglich, ob sich die verwaltungsrechtliche Judikatur dadurch von ihrer Grundlinie abbringen ließe, zur Rechtfertigung einer Ausweisung keine – mehr oder minder vagen – Verdachtsmomente zuzulassen, sondern einen auf Tatsachen gestützten, hinreichend konkreten und vor allem auch beweisbaren Gefahrenverdacht zu fordern[292]. Das gilt umso mehr, wenn die bisherigen sicherheitsrelevanten Regel- bzw. Ermessens-Ausweisungstatbestände zu – von hier aus befürworteten – Ist- bzw. Regel-Ausweisungstatbeständen heraufgestuft werden sollten.

---

[291] Vgl. etwa § 21 Abs. 5 Nrn. 7 und 8 des österreichischen Fremdenpolizeigesetzes 2005 – FPG –.

[292] In diese Richtung zielen die Äußerungen der Vizepräsidentin des Bundesverwaltungsgerichts *Eckertz-Höfer*, a. a. O., S. 10, die auf die Bedeutung einer tragfähigen Tatsachengrundlage verweist, die von der zuständigen Behörde im Einzelnen ermittelt werden müsste und die vom Gericht uneingeschränkt überprüfbar sei. In die gleiche Richtung zielen der schon erwähnte Beschluss des Bundesverfassungsgerichts, wonach es angesichts der schwerwiegenden Folgen einer Ausweisung hinreichend belastbarer Feststellungen bedürfe, sowie die bereits in Bezug genommenen Äußerungen des Bayerischen VerwaltungsGerichtshofes (vgl. die beiden vorstehend genannten Beschlüsse). In letzteren wird hervorgehoben, dass die dem Gericht vorgelegten Tatsachen eine Gefahrenprognose mit hinreichender Sicherheit begründen müssten und dass eine nur auf Vermutungen basierende Einschätzung des Gefährdungspotenzials des betreffenden Ausländers nicht ausreiche, ja mit rechtsstaatlichen (und damit verfassungsrechtlichen) Anforderungen nicht vereinbar wäre. Gleiches gilt für Stimmen aus der Literatur, die im Hinblick auf die Bedeutung der Ausweisung für den betreffenden Ausländer eine restriktive Auslegung der sicherheitsrelevanten Tatbestände fordern (etwa *Hailbronner*, Ausländerrecht, § 54 AufenthG Rn. 31; *Sperlich*, Abschiebungsanordnung gemäß § 58a AufenthG und effektiver Rechtsschutz, InfAuslR 2005, S. 250, 253 f.; *Kugelmann*, Betroffensein der ausländischen Wohnbevölkerung von Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung, ZAR 2003, S. 96, 101 ff. oder *Schmahl*, Internationaler Terrorismus aus der Sicht des deutschen Ausländerrechts, ZAR 2004, S. 217, 223.

Soweit die sicherheitsrelevanten Erkenntnisse, die die erforderliche, auf Tatsachen gestützte Gefahrenprognose erhärten sollen, im Gerichtsverfahren nicht preisgegeben werden können, bleibt, da „in camera"-Verfahren im Hauptsacheverfahren auf Grund der rechtlichen Gegebenheiten ausscheiden[293], nur der von der höchstrichterlichen Rechtsprechung bereits vorgezeichnete Weg zur Einführung von als Verschlusssachen eingestuften Erkenntnissen der Sicherheitsbehörden über § 99 VwGO[294].

Der Gesetzgeber hat durch den neu gefassten § 99 Abs. 2 VwGO die gerichtlichen Befugnisse zur Überprüfung der behördlichen Entscheidung über die Aktenvorlage auf Fachsenate beschränkt, die in einem Zwischenverfahren abschließend darüber entscheiden, ob geheimhaltungsbedürftige Akten oder Urkunden im Hauptsacheverfahren vorgelegt und verwertet werden dürfen. Die materiellrechtliche Frage, zu Lasten welches am Rechtsstreit Beteiligten aus Gründen der materiellen Beweislast zu entscheiden ist, hat allerdings das Gericht der Hauptsache zu beurteilen[295]. Wie diese Frage für den Fall der Unverwertbarkeit geheimhaltungsbedürftiger Tatsachen letztlich zu beantworten sein wird, ist derzeit in der höchstrichterlichen Rechtsprechung noch nicht geklärt[296]. Gleichwohl ist in die Abwägung des Interesses an der Offenlegung der geheimhaltungsbedürftigen Tatsachen gegen das Geheimhaltungsinteresse bereits einzubeziehen, wie sich die Geheimhaltung entscheidungserheblicher Tatsachen auf den Ausgang des Rechtsstreites auswirkt[297].

Sind die Akten auf Grund glaubhaft gemachter Geheimhaltungsbedürftigkeit nicht vorzulegen, dürfen sie nur unter strengen Voraussetzungen zu

---

[293] BVerwG, Beschluss vom 15. August 2003 – 20 F 8.03 –, DVBl. 2004, S. 62, 64.
[294] BVerwG, Urteil vom 15. März 2005 – BVerwG 1 C 26.03 –, InfAuslR 2005, S. 374, 380; vgl. auch *Welte*, Die neue Abschiebungsanordnung nach allgemeinem Ausländerrecht, InfAuslR 2004, S. 383, 384.
[295] BVerwG, Beschluss vom 15. August 2003 – 20 F 8.03 –, DVBl. 2004, S. 62, 65.
[296] Hierauf verweist das BVerwG, ebd.
[297] So BVerwG, ebd., 5. Leitsatz.

Lasten des Rechtssuchenden verwertet werden[298]. Welches Gewicht der dem Gericht im Hauptsacheverfahren vorliegenden preisgegebenen Unterlagen (und sei es nur die Erklärung der obersten Aufsichtsbehörde, es lägen nach geheim zu haltenden Erkenntnissen massive Sicherheitsbedenken gegen den Aufenthalt des betreffenden Ausländers vor) zukommt, hat das Gericht, gegebenenfalls unter Berücksichtigung der Regeln über die Beweislast, bei der Entscheidung in der Sache selbst im Rahmen der Sachverhaltswürdigung zu beurteilen[299].

Vor diesem Hintergrund sollte geprüft werden, ob gesetzliche Folgerungen aus der gerichtlichen Entscheidung im Zwischenverfahren über die Offenlegung der geheim gehaltenen Verwaltungsvorgänge für die Entscheidung im Hauptsacheverfahren gezogen werden können[300], etwa durch eine Umkehr der Darlegungslast. Beispielsweise könnte bei einer die Entscheidung der obersten Aufsichtsbehörde bestätigenden Gerichtsentscheidung im Zwischenverfahren, bei der ja – wie vorstehend ausgeführt – die Konsequenzen der Geheimhaltung auf das Hauptsacheverfahren mitberücksichtigt werden müssen, dem Rechtsschutzsuchenden die substantiierte Entkräftung der behördlichen Feststellungen obliegen. Die geringe Anzahl an bestandskräftigen sicherheitsrelevanten Ausweisungen gibt im Übrigen Grund zur Annahme, dass solche Ausweisungen noch nicht hinreichend zügig und effektiv durchgesetzt werden können. Der Fall „Kaplan“ hat exemplarisch gezeigt, wie sich (kriminelle) Extremisten rechtsstaatliche Verfahren zunutze machen, um aufenthaltsbeendende Maßnahmen auf lange Zeit hinauszuschieben. Durch die intensive Inanspruchnahme aller zur Verfügung stehenden Rechtsmittel – auch in aussichtslosen Fällen – einerseits und die lange Dauer von Verwaltungsgerichtsverfahren andererseits gelingt es häufig, den Vollzug von Ausweisungs- und Abschiebungsentscheidungen über Jahre zu verhindern, obwohl gerade bei sicherheits-

---

[298] Ständige höchstrichterliche Rechtsprechung, vgl. etwa BVerwG, Beschluss vom 1. Februar 1996 – 1 B 37/95 –, NVwZ-RR 1997, S. 133, 135. S. auch *Hailbronner*, Ausländerrecht, § 54 AufenthG Rn. 35 und *Sodan/Ziekow*, VwGO, 2. Auflage 2006, § 99 Rn. 41.
[299] So BVerwG, ebd.
[300] In diese Richtung argumentiert etwa das OVG Münster, Urteil vom 1. Oktober 1997 – 17 A 1888/92 –, S. 398, 399, wonach die vom Gesetzgeber in § 99 VwGO getroffene Abwägung der im Spannungsfeld ste-

relevanten Ausweisungen ein besonderes Interesse an einem zügigen Vollzug der Maßnahmen besteht. Dabei wird nicht verkannt, dass in nicht wenigen sicherheitsrelevanten Fällen zielstaatsbezogene Abschiebungsverbote bestehen, in denen mithin eine Beschleunigung aufenthaltsbeendender Verfahren per se zunächst keine sichtbaren Erfolge zeitigen kann. Flankierend muss daher über Wege nachgedacht werden, solche Abschiebungsverbote auszuräumen, etwa durch bilaterale Abkommen oder diplomatische Zusicherungen mit dem betreffenden Zielstaat. Führen Maßnahmen dieser Art zu den gewünschten Ergebnissen, kann eine Beschleunigung aufenthaltsbeendender Verfahren auch für abschiebungsverbotsrelevante Fälle Wirkung entfalten.

In Fällen sicherheitsrelevanter Ausweisungen sollte im Ergebnis darüber nachgedacht werden, die Oberverwaltungsgerichte als erste und letzte Tatsacheninstanz (entsprechend § 48 VwGO) zu bestimmen.

Dies läge auf der vom Gesetzgeber mit § 48 VwGO verfolgten Linie, im Interesse des Rechtsfriedens und der Rechtssicherheit in Fällen überregionaler Bedeutung und der Notwendigkeit einer einheitlichen Rechtsprechung widersprechende verwaltungsgerichtliche Entscheidungen von vornherein auszuschließen und im Sinne einer Verfahrensbeschleunigung als Eingangsinstanz Obergerichte zu bestimmen.

Ferner könnte eine weitere Verfahrensbeschleunigung u. a. dadurch erreicht werden, dass sicherheitsrelevante Ausweisungsentscheidungen kraft Gesetzes für sofort vollziehbar erklärt werden. Flankierend sollte die Verwaltungsgerichtsbarkeit in sicherheitsrelevanten Ausweisungsfällen zudem zu einer beschleunigten Entscheidung gesetzlich angehalten werden.

---

henden Rechtsgüter zur Folge habe, dass sie auch bei im gerichtlichen Hauptsacheverfahren anstehenden Vortrags- und Beweisfragen Berücksichtigung finden müsse.

Es könnte für sicherheitsrelevante Ausweisungsfälle etwa vorgesehen werden, dass die Entscheidung des Gerichts grundsätzlich innerhalb eines Monats zu ergehen hat, wobei die Möglichkeit der Fristverlängerung an besondere Voraussetzungen zu knüpfen wäre.

Für brisante sicherheitsrelevante Fälle sollten im Übrigen die Verfahrensregelungen der Abschiebungsanordnung zur Anwendung kommen. Gestützt auf die jetzigen sicherheitsrelevanten Regelausweisungstatbestände (§ 54 Nrn. 5 bis 7 AufenthG) könnte damit in besonders schweren Fällen die Festsetzung einer Abschiebung als verfahrensbeschleunigende Maßnahme erfolgen. Zur Wahrung der sicherheitspolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland muss weiterhin auch das Bundesministerium des Innern Einzelfälle zur Festsetzung der Abschiebungsanordnung an sich ziehen dürfen.

Gleichfalls sollten die Rechtsfolgen der hochgestuften sicherheitsrelevanten Ausweisungstatbestände bzw. der festgesetzten Abschiebungsanordnung neu überdacht werden. Während nach gegenwärtigem Recht in allen sicherheitsrelevanten Ausweisungsfällen die Sperrwirkung der Ausweisung bzw. Abschiebung auf Antrag in der Regel zu befristen ist, hat lediglich die Festsetzung einer Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG eine absolute Wiedereinreisesperre zur Folge. Es ist allerdings schwer vermittelbar, dass Ausländern im Falle einer Aufenthaltsbeendigung aus sicherheitspolitischen Gründen die Wiedereinreise nach einer gewissen Sperrfrist grundsätzlich gestattet werden muss.

Daher sollte in Erwägung gezogen werden, dass in allen Fällen sicherheitsrelevanter Ausweisungen bzw. festgesetzter Abschiebungsanordnungen in der Regel keine Befristungen der Sperrwirkung erfolgen.

Damit bliebe zugleich für atypische Fälle – etwa zur Wahrung besonderer grundrechtlich geschützter Rechtspositionen oder im Falle einer späteren eindeutigen und unzweifelhaften Loslösung von sicherheitsgefährdendem

Handeln – hinreichender behördlicher Entscheidungsspielraum für eine Befristungsanordnung gewahrt[301].

### 6.1.3 Überwachungsmaßnahmen

#### 6.1.3.1 Hintergrund

Die Regelungen zur Überwachung ausgewiesener Ausländer aus Gründen der inneren Sicherheit waren im Regierungsentwurf zum Zuwanderungsgesetz noch nicht enthalten. Sie sind erst auf Grund der Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses in das Gesetz eingefügt worden.

Die Überwachungsmaßnahmen dienen der stärkeren Kontrolle gefährlicher, vollziehbar ausreisepflichtiger Ausländer, die sich weiterhin im Bundesgebiet aufhalten, insbesondere in Fällen des Bestehens rechtlicher oder tatsächlicher Abschiebungshindernisse[302]. Die Überwachungsmaßnahmen umfassen gesetzliche Meldepflichten im Falle einer sicherheitsrelevanten Ausweisung nach § 54 Nrn. 5 und 5a AufenthG bzw. einer Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG (§ 54a Abs. 1 AufenthG), gesetzliche Einschränkungen des Aufenthalts des betreffenden Ausländers (§ 54a Abs. 2 AufenthG), weitergehende behördliche Wohnort- bzw. Wohnungszuweisungen (§ 54a Abs. 3 AufenthG) und schließlich das Verbot der Nutzung bestimmter Kommunikationsmittel oder –dienste (§ 54a Abs. 4 AufenthG).

#### 6.1.3.2 Praktische Erfahrungen

Von allen Ländern hat nach dem Ergebnis der Länderumfrage bislang nur Bayern Überwachungsmaßnahmen nach § 54a AufenthG angeordnet: Im Jahre 2005 wurden in insgesamt 12 Fällen Überwachungsmaßnahmen nach § 54a AufenthG verfügt. Aus bayerischer Sicht hat sich dabei als

---

[301] Auf diese Weise würde zugleich verfassungsrechtlichen Bedenken gegenüber der absoluten Wiedereinreisesperre (vgl. *Marx*, Terrorismusvorbehalte des Zuwanderungsgesetzes, ZAR 2004, S. 275, 278), die derzeit eine Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG zur Folge hat, begegnet werden.
[302] Nr. 54a.0 VAH.

Nebenfolge angeordneter Überwachungsmaßnahmen gezeigt, dass solche Maßnahmen die Motivation zu einer freiwilligen Ausreise befördern können, ohne dass es einer Abschiebung bedarf .[303]

Entsprechend rar sind auch verwaltungsrechtliche Judikate zur Anordnung von Überwachungsmaßnahmen nach § 54a AufenthG. Veröffentlicht ist bislang – soweit ersichtlich – nur ein Beschluss des VG München[304]. Dort werden folgende Aspekte hervorgehoben:

Allein das Feststehen von Tatsachen, die zur Ausweisung geführt haben, reiche nach dem Wortlaut des § 54a Abs. 3 AufenthG für die Anordnung von Wohnort- bzw. Wohnungszuweisungen nicht aus, da nach dem eindeutigen Wortlaut die ausweisungsrelevanten Bestrebungen auch fortgeführt werden müssten, wobei sich allerdings aus dem ausweisungsrelevanten Sachverhalt ein Indiz in Richtung der insofern anzustellenden Prognose ergebe, die seitens des ausgewiesenen Ausländers zu widerlegen sei.[305] Die auf § 54a Abs. 1 Satz 1 AufenthG beruhende Anordnung einer täglichen Meldepflicht sei nicht zu beanstanden. Der Gesetzgeber gehe bei sicherheitsrelevanten Ausweisungen von einer erhöhten Gefährlichkeit der betreffenden Ausländer aus, die es beim Vorliegen weiterer Umstände auch zuließe, eine tägliche Meldepflicht anzuordnen[306].

Das gleichfalls verfügte Verbot, Mobiltelefone aller Art, öffentliche Fernsprecher aller Art und EDV-gestützte Kommunikationsmittel mit Ausnahme der Nutzung eines der Behörde angezeigten Mobiltelefons zu nutzen, hielt dagegen einer gerichtlichen Überprüfung nicht stand. Zur Begründung führte das Gericht aus, dass – im Vergleich zu der Anordnung einer Wohnort- bzw. Wohnungszuweisung nach § 54a Abs. 3 AufenthG – das Verbot der Nutzung von Kommunikationsmitteln an strengere Voraussetzungen geknüpft sei. Neben der Voraussetzung, dass mit der Anordnung die Fortführung von Bestrebungen, die zur Ausweisung geführt haben, erschwert oder unterbunden werden soll, sei die zusätzliche Voraussetzung

---

[303] Wortprotokoll *Kempfler*, Bayerisches Staatsministerium des Innern, Anlagenband I, S. 343.
[304] VG München, Beschluss vom 7. Oktober 2005 – M 23 S 05.3549 –, zit. nach juris.
[305] VG München, a. a. O., Nr. 31 der Gründe.

aufgestellt, dass die Beschränkung notwendig sein müsse, um schwere Gefahren für die innere Sicherheit oder für Leib und Leben Dritter abzuwehren. Hieran fehle es im zu entscheidenden Falle. Wegen der erhöhten Eingriffsvoraussetzungen könnten nach Ansicht des Gerichts auch keine völlig im abstrakten verbleibenden Gefahren genügen; vielmehr wäre ein durch Tatsachen gestützter Verdacht zu verlangen[307].

In Bayern sind im Übrigen in aller Regel neben der Anordnung einer Wohnort- bzw. Wohnungszuweisung nach § 54a Abs. 3 AufenthG auch gleichzeitig kommunikationseinschränkende Maßnahmen nach § 54a Abs. 4 AufenthG verfügt worden[308]. Nach den bayerischen Erfahrungen sind die betreffenden Ausländer netzwerkartig in bestimmte Organisationen eingebunden. Erst das Zusammenspiel mit der Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft und der Beschränkung von Kommunikationsmitteln zeitige daher durchgreifenden Erfolg[309].

Neben dem bereits dargestellten Judikat zu § 54a Abs. 4 AufenthG sind in Bayern zwei weitere Klagen zu kumulativ verfügten Maßnahmen nach § 54a Abs. 3 und § 54a Abs. 4 AufenthG rechtsanhängig[310]. Von gerichtlicher Seite wird allerdings bislang keine Einzelregelung des § 54a AufenthG als verfassungswidrig angesehen[311].

#### 6.1.3.3 Bewertung

Nach Mitteilung des Bundeslandes Bayern sind die Regelungen des § 54a AufenthG insgesamt positiv zu bewerten. Nicht nur die Aufenthaltsbeendigung, sondern auch und gerade die Einschränkung des Handlungsspiel-

---

[306] VG München, a. a. O., Nr. 35 der Gründe.
[307] VG München, a. a. O., Nr. 36 der Gründe.
[308] Vgl. Wortprotokoll *Kempfler*, Bayerisches Staatsministerium des Innern, Anlagenband I, S. 350.
[309] Vgl. *Kempfler*, ebd.
[310] Vgl. Wortprotokoll *Kempfler*, a. a. O., S. 351.
[311] Vgl. Wortprotokoll *Kempfler*, ebd.

raums behindere Extremisten und Terroristen bei Aktivitäten gegen die innere Sicherheit bzw. die freiheitlich demokratische Grundordnung in Deutschland. Daher seien in den meisten Anwendungsfällen Unterbringungen in Gemeinschaftsunterkünften fernab der Ballungszentren verfügt worden. Maßnahmen nach § 54a AufenthG seien ein wichtiges ausländerrechtliches Instrumentarium mit nicht unerheblicher spezialpräventiver Wirkung[312]. Nach Mitteilung des Bundeslandes Bayern könne aber die Anordnung von Überwachungsmaßnahmen bei Gefährdern, die sich in Kenntnis der Tatsache, dass sie nicht abgeschoben werden können, nicht an Auflagen halten, den Sicherheitsgewahrsam nicht ersetzen[313].

Auf Nachfrage des Bundesministeriums des Innern im Rahmen des Praktiker-Erfahrungsaustausches, warum bislang in keinem Bundesland außer Bayern Maßnahmen nach § 54a AufenthG verfügt worden sind, betonten Vertreter der Stadtstaaten, dass die Möglichkeit von Wohnort- bzw. Wohnungszuweisungen nach § 54a AufenthG im Stadtstaat letztlich unwirksam seien. Solche Maßnahmen könnten nur dann wirken, wenn es gelinge, die betreffenden Ausländer aus ihrem sozialen Umfeld zu lösen[314].

Übereinstimmend wurde im Rahmen des Praktiker-Erfahrungsaustauschs auch darauf hingewiesen, dass wirksame ausländerrechtliche Reaktionen in sicherheitsrelevanten Fällen von einer effektiven Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden mit den Ausländerbehörden abhängig seien. Nur unter dieser Voraussetzung könne ein konsequenter Gesetzesvollzug gewährleistet werden[315]. Als erste Beispiele für eine behördenübergreifende Zusammenarbeit in diesem Bereich lassen sich die AG Status auf Bundesebene[316] und die AG BIRGIT[317] auf Landesebene in Bayern anführen.

---

[312] Vgl. Wortprotokoll *Kempfler*, a. a. O., S. 343 sowie auch *Buggisch/Knorz*, Terrorismusbekämpfung einmal anders, Kriminalistik 2006, S. 226, 232.
[313] Vgl. Wortprotokoll *Kempfler*, a. a. O., S. 343 f.
[314] Vgl. Wortprotokoll *Klußmann*, Behörde für Inneres der Freien und Hansestadt Hamburg, Anlagenband I, S.353 und *Krause*, Senatsverwaltung für Inneres Berlin, Anlagenband I, S. 354.
[315] Wortprotokoll *Kempfler*, Bayerisches Staatsministerium des Innern, Anlagenband I, S. 342 f.; Wortprotokoll *Stellmacher*, Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, Anlagenband I, S. 354; Wortprotokoll *Krause*, Senatsverwaltung für Inneres Berlin, Anlagenband I, S. 354.
[316] Vgl. hierzu Wortprotokoll *Sprung*, Anlagenband I, S. 344 f.
[317] BIRGIT steht für beschleunigte Identifizierung und Rückführung von Gefährdern aus dem Bereich des islamistischen Terrorismus/Extremismus; vgl. Wortprotokoll *Kempfler*, Bayerisches Staatsministe-

Auch in anderen Ländern sind entsprechende Arbeitsgruppen konstituiert worden bzw. in Planung befindlich.

#### 6.1.3.4 Handlungsoptionen

Legt man die bayerischen Erfahrungen zugrunde, so haben sich die in § 54a AufenthG vorgesehenen Überwachungsmaßnahmen bewährt.

Es sollte allerdings vor dem Hintergrund der bayerischen Erfahrungen[318] darüber nachgedacht werden, die Anordnung des Verbots der Nutzung bestimmter Kommunikationsmittel oder -dienste an die gleichen tatbestandlichen Voraussetzungen wie die Anordnung von Wohnort- bzw. Wohnungszuweisungen zu knüpfen.

Denn in der Tat kann augenscheinlich erst ein Zusammenspiel aller – dann allerdings auch an einheitliche tatbestandliche Voraussetzungen zu knüpfende – Überwachungsmaßnahmen durchgreifende Erfolge zeitigen.

Um im Übrigen auch im Bereich der Stadtstaaten Wohnort- und Wohnungszuweisungen dadurch fruchtbar werden zu lassen, dass die betreffenden Ausländer aus ihren bisherigen sozialen Umfeldern herausgelöst werden, sollte eine – ggf. gesetzliche – länderübergreifende Zuweisung vorgesehen werden.

Erwogen werden sollte auch für Fälle, in denen der Betreffende die innere Sicherheit gefährdende Ausländer bereits vollziehbar ausreisepflichtig ist, in denen es also keiner Ausweisung mehr bedarf, direkt – also ohne vorherige Ausweisung – Überwachungsmaßnahmen unter den § 54 Nr. 5 und Nr. 5a AufenthG genannten Voraussetzungen anordnen zu können.

---

rium des Innern Anlagenband I, S. 342 f. sowie *Buggisch/Knorz*, Terrorismusbekämpfung einmal anders, Kriminalistik 2006, S. 226 ff.

[318] Vgl. die vorstehenden Ausführungen unter Ziffer 6.1.3.2.

Das würde einerseits den Arbeitsaufwand für die Ausländerbehörden reduzieren und die Verfügung weniger angreifbar machen und andererseits den gerichtlichen Rechtsschutz allein auf die Anordnung der Überwachungsmaßnahmen nach § 54a AufenthG konzentrieren, ohne dass der betreffende Ausländer erneut auch gegen die Ausweisung vorgehen könnte.

Es sollte ferner die behördenübergreifende Zusammenarbeit zwischen den Ausländer- und Sicherheitsbehörden in allen Ländern optimiert werden. Ebenfalls sollte darüber nachgedacht werden, durch landesrechtliche Zuständigkeitsverordnungen den Erlass von sicherheitsrelevanten Ausweisungen und Überwachungsmaßnahmen bei Ausländern aus Gründen der inneren Sicherheit bei wenigen Behörden landesweit zu konzentrieren[319].

Der spezielle sicherheitsrelevante Sachverstand könnte auf diese Weise auf besonders spezialisierte und damit zu raschem Einschreiten befähigte Behörden konzentriert werden[320].

Schließlich könnte der bayerischen Einschätzung, wegen der Gefahr der Missachtung von Anordnungen im Rahmen der Überwachung ausgewiesener Ausländer aus Gründen der inneren Sicherheit müsse die gesetzliche Möglichkeit eines Sicherungsgewahrsams eröffnet werden, auch auf andere Weise Rechnung getragen werden.

Zu überlegen wäre, in § 95 Abs. 1 Nr. 6a AufenthG auf die Tatbestandsvoraussetzung der wiederholten Begehung zu verzichten.

Auf diese Weise würde die Verhängung von Strafhaft erleichtert, könnte mithin sicherheitsrelevantes Verhalten von Gefährdern der inneren Sicherheit, die ordnungsrechtliche behördliche Anordnungen nicht einhalten, mit Hilfe des Strafrechts effektiver als bisher unterbunden werden.

---

[319] Vgl. zu den bayerischen Erfahrungen Wortprotokoll *Kempfler*, Bayerisches Staatsministerium des Innern, Anlagenband I, S. 343.
[320] Vgl. Wortprotokoll *Kempfler*, ebd.

### 6.1.4 Ausnahmen vom Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 8 AufenthG

#### 6.1.4.1 Hintergrund

Mit dem Zuwanderungsgesetz wurde die bisherige Regelung in § 51 Abs. 3 des Ausländergesetzes in der Fassung des Terrorismusgesetzes vom 9. Januar 2002 übernommen. Zielsetzung dieser Vorschrift ist, dass Ausländer, die aus schwerwiegenden Gründen schwerster Verbrechen verdächtig sind, nicht mehr die Rechtsstellung nach der Genfer Konvention erhalten. Sie erhalten keinen Aufenthaltstitel, unterfallen den Einschränkungen des Asylbewerberleistungsgesetzes und unterliegen Beschränkungen ihrer Bewegungsfreiheit. Damit soll Deutschland als Ruheraum für international agierende terroristische Netzwerke weniger interessant werden.

#### 6.1.4.2 Praktische Erfahrungen

Die verschiedenen Tatbestandsalternativen des § 60 Abs. 8 AufenthG sind bei folgenden Sachverhalten einschlägig:

- Unter **Satz 1, 1. Alternative** fallen Ausländer, die eine Gefahr für die Sicherheit Deutschlands darstellen. Nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung richten sich auch Gewaltanschläge und Gewaltandrohungen ausländischer Terrororganisationen im Bundesgebiet gegen die innere Sicherheit des Staates. Erforderlich ist bei dieser Alternative in jedem Fall die Prognose, dass der Ausländer seine die Sicherheit des Staates gefährdende Betätigung auch in Zukunft mit hoher Wahrscheinlichkeit fortsetzen wird[321].

  Die Vorschrift findet hauptsächlich bei zwei Fallgruppen Anwendung: einerseits bei den sogenannten islamistischen Gefährdern und andererseits bei türkischen Staatsangehörigen, die in Deutschland terroristische Organisationen – wie die PKK – qualifiziert unterstützen. Bei den sogenannten islamistischen Gefährdern handelt es sich meist

um Personen aus arabischen Herkunftsländern, die bereits seit Jahren legal in Deutschland leben, entweder als Asylberechtigte oder mit einem asylunabhängigen Aufenthaltsstatus. Typischerweise haben sie im Laufe ihres Aufenthalts Kontakte zu Personen oder Organisationen aus dem radikal-islamischen Umfeld geknüpft und setzen sich für die Verwirklichung der von diesen Gruppierungen propagierten Ziele ein. Eine strukturelle Einbindung in diese Organisationen bzw. eine formelle Mitgliedschaft wie bei der PKK ist nicht Voraussetzung. Ausschlaggebend ist vielmehr die Aneignung radikalen Gedankenguts, verbunden mit der Bereitschaft, die angestrebten Ziele mit allen Mitteln, auch durch Anwendung von Gewalt oder Aufrufen zu Gewaltanwendung, zu verwirklichen. Die Verwaltungsgerichte haben in – bisher erst zwei – zum Themenkomplex islamistische Gefährder ergangenen Urteilen diese Alternative nicht angewandt, sondern die Sachverhalte unter § 60 Abs. 8 Satz 2, 3. Fall gefasst[322].

Soweit vom BAMF diese Alternative bei Mitgliedern terroristischer Organisationen aus der Türkei angewandt worden ist, liegt ein Problemschwerpunkt bei der erforderlichen Wiederholungsgefahr, da die Betreffenden in der Regel angeben, sich von den terroristischen Organisationen PKK oder DHKP-C gelöst zu haben. Im Verfahren eines früheren führenden Kommandanten der PKK-Guerilla sah das VG Bremen[323] keine Wiederholungsgefahr und gab deshalb der Klage gegen den Widerrufsbescheid statt. Dagegen sah das VG Bremen[324] im Verfahren eines PKK-Kaders, der an Strafaktionen gegen abtrünnige PKK-Mitglieder beteiligt und deshalb in Deutschland wegen Totschlags zu einer dreieinhalbjährigen Freiheitsstrafe verurteilt worden

---

[321] BVerwG, Urteil vom 5. Mai 1998 – 1 C 17/97 –, NVwZ 1999, S. 425, 427 und Urteil vom 30. März 1999 – 9 C 31/98 –, NVwZ 1999, S. 1346, 1348.
[322] Vgl. VG Regensburg, Urteil vom 30. November 2004 – RO 2 K 04.30415 –, DÖV 2005, S. 392 ff.
[323] Vgl. Urteil vom 30. Juni 2005 – 2 K 1611/04.A –, zit. nach juris; über den vom BAMF eingelegten Antrag auf Zulassung der Berufung hat das OVG Bremen noch nicht entschieden.

war und der sich auch nach seiner Haftentlassung noch in herausgehobener Position aktiv in der PKK engagierte, eine Wiederholungsgefahr gegeben und bestätigte den Widerrufsbescheid des BAMF.

- **Satz 1, 2. Alternative** betrifft Ausländer, die eine Gefahr für die Allgemeinheit bedeuten, weil sie zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren verurteilt worden sind. Die Vorschrift zielt auf die „klassischen" Straftäter – in der Praxis häufig Betäubungsmittel-Delikte – und fand im Zusammenhang mit terroristischen Organisationen in der Praxis des BAMF bisher in Fällen türkischer Staatsangehöriger Anwendung, die für die PKK oder eine der linksextremistischen Organisationen in Deutschland Straftaten begangen haben. Auch bei dieser Alternative ist die von der höchstrichterlichen Rechtsprechung über den Wortlaut hinausgehend geforderte Wiederholungsgefahr, die vom Ausländer ausgehen müsse, das Hauptproblem. Das VG Arnsberg[325] bejahte im Falle eines Deutschlandverantwortlichen der DHKP-C, der in dieser Eigenschaft zu einer 10-jährigen Freiheitsstrafe verurteilt worden war, eine entsprechende Wiederholungsgefahr, da er sich nicht in einem echten Sinneswandel von den Zielen seiner Organisation gelöst habe und bestätigte den Widerrufsbescheid des BAMF.

- Von den drei Fällen des § 60 Abs. 8 **Satz 2** AufenthG ist der **erste Fall** – Kriegsverbrechen – vom BAMF bisher erst in einem Fall eines Milizenführers aus Ruanda angewandt worden, dessen Klage gegen den Widerrufsbescheid noch beim Verwaltungsgericht anhängig ist.

- Der **zweite Fall des Satzes 2** wird auf Ausländer angewandt, bei denen schwerwiegende Gründe die Annahme rechtfertigen, dass sie vor ihrer Einreise nach Deutschland ein schweres nichtpolitisches

---

[324] Vgl. Urteil vom 4. Mai 2006 – 2 K 2650/04.A –, soweit ersichtlich noch nicht veröffentlicht.
[325] Urteil vom 29. Mai 2006 – 14 K 1035/05.A –, soweit ersichtlich nicht veröffentlicht.

Verbrechen begangen haben. Das BAMF wendet diese Alternative vor allem bei türkischen Staatsangehörigen an, die sich qualifiziert in einer terroristischen Organisation – wie der PKK oder DHKP-C – engagiert haben. Die Gerichte verlangen zum Teil einen eigenen Gewaltbeitrag zur Verwirklichung des Tatbestandes[326]. Probleme gibt es auch bei in der Türkei in Verbindung mit terroristischen Organisationen bereits Verurteilten, da Urteile türkischer Gerichte, vor allem der früheren Staatssicherheitsgerichte, von den Verwaltungsgerichten im Hinblick auf die Rechtsstaatlichkeit der Strafverfahren kritisch bewertet werden[327].

- Der **dritte Fall des Satzes 2** ist erfüllt, wenn schwerwiegende Gründe die Annahme rechtfertigen, dass sich der Ausländer Handlungen zu Schulden hat kommen lassen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen. Schon nach dem Wortlaut der Vorschrift ist nicht erforderlich, dass ein Nachweis im strafrechtlichen Sinn geführt wird, denn die Vorschrift dient ersichtlich der vorbeugenden Bekämpfung des Terrorismus. Der Gesetzgeber will ausdrücklich ein Eingreifen schon dann ermöglichen, wenn nur anzunehmen ist, dass entsprechende Taten begangen wurden. Das heißt für die Praxis, dass die Vorschrift auch anzuwenden ist, wenn ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren eingestellt wurde oder eine Verurteilung wegen Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung nicht erfolgte. Auch hier ist durch die Rechtsprechung noch nicht abschließend geklärt, von welcher Qualität eine Handlung bzw. eine Einbindung in eine terroristische Vereinigung sein muss, um den Tatbestand zu verwirklichen. Finanzielle Zuwendungen an als terroristisch eingestufte Organisationen fallen darunter.

---

[326] Der VGH Hessen führt hierzu in seinem Beschluss vom 23. Mai 2006 – 4 UZ 728/06.A – (soweit ersichtlich noch nicht veröffentlicht) aus, dass die einfache Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung im Sinne des § 129a StGB kein besonders schweres Verbrechen gemäß § 60 Abs. 8 Satz 2, 2. Alt. AufenthG sei.

[327] Vgl. beispielsweise VG Berlin, Urteil vom 28. März 2006 – VG 36 X 49.05 –, soweit ersichtlich nicht veröffentlicht.

Bei der Anwendung der drei Fälle des § 60 Abs. 8 Satz 2 AufenthG wird nach hiesiger Auffassung entgegen einer in der Rechtsprechung vertretenen, bisher nicht abschließend geklärten Auffassung keine konkret andauernde Gefährdung als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal vorausgesetzt. Die Richtigkeit dieser Auslegung wird durch die EU-Qualifikationsrichtlinie bestätigt. Nach Art. 12 Abs. 2 Nr. c diese Richtlinie reicht es für den Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung aus, dass sich ein Ausländer Handlungen zu Schulden kommen lässt, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen. Bisher gibt es lediglich eine obergerichtliche Entscheidung des OVG Rheinland-Pfalz[328], die eine fortdauernde Gefährdungsprognose verlangt. Dem folgen die erstinstanzlichen Gerichte, nur das VG Ansbach[329] und das VG Köln[330] verneinen das Erfordernis einer Wiederholungsgefahr. Da die betreffenden Ausländer in der Regel behaupten, sich vom terroristischen Umfeld gelöst zu haben, kommt der Klärung dieser Rechtsfrage entscheidende Bedeutung zu. Vor dem VGH Baden-Württemberg und dem Bayerischen VGH sind auf Grund von Zulassungsanträgen durch das BAMF Berufungsverfahren zu dieser Problematik anhängig.

#### 6.1.4.3 Bewertung

Für eine generelle Bewertung des § 60 Abs. 8 Satz 2 AufenthG ist es noch zu früh, da noch zu wenig – insbesondere obergerichtliche – Rechtsprechung vorliegt. Die Tendenz geht aber dahin, dass im Bereich der Türkei eine einfache, wenn auch langjährige Mitgliedschaft in einer Terrororganisation nicht zur Verwirklichung des Tatbestandes ausreicht. Im Bereich islamistische Gefährder gibt es ebenfalls noch zu wenige Urteile, um eine Tendenz ausmachen zu können. Problematisch ist hier aber, dass es an gefestigten Strukturen fehlt, sich die einzelnen Ausländer vielmehr von radikal-islamischen Ideen leiten lassen, ohne strukturell in eine bestimmte Terrororganisation eingebunden zu sein und diese Organisationen, wie

---

[328] OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 6. Dezember 2002 – 10 A 10089/02.OVG –, NVwZ-RR 2003, S. 596, 599.
[329] VG Ansbach, Urteil vom 6. Februar 2006 – AN 1 K 05.30351 –, zit. nach juris.
[330] VG Köln, Urteil vom 18. Mai 2006 – 20 K 9038/03.A –, soweit ersichtlich noch nicht veröffentlicht.

beispielsweise die AL Tawhid, auch nicht so straff gegliedert sind wie die PKK.

Im Hinblick auf die aufgezeigten Probleme bei § 60 Abs. 8 Satz 2 AufenthG wäre eine Klarstellung des Gesetzestextes, dass es keiner Wiederholungsgefahr bedarf, dringend geboten.

## 6.2 Beteiligung der Sicherheitsbehörden

### 6.2.1 Nationales Konsultationsverfahren

#### 6.2.1.1 Hintergrund

Die Beteiligung der Sicherheitsbehörden im Visumverfahren ist in § 73 Abs. 1 AufenthG geregelt. Durch § 73 Abs. 1 AufenthG in Verbindung mit der hierzu erlassenen Verwaltungsvorschrift (vgl. § 73 Abs. 4 AufenthG) wird das schengenrechtliche Konsultationsverfahren durch ein nationales Konsultationsverfahren ergänzt. Stellt ein Angehöriger eines konsultationspflichtigen Staates einen Visumantrag, so werden die im Visumverfahren von der deutschen Auslandsvertretung erhobenen Daten der visumantragstellenden Person und des Einladers über das Auswärtige Amt zur Feststellung von Versagungsgründen nach § 5 Abs. 4 AufenthG (Staatsschutzgründe) an den Bundesnachrichtendienst, das Bundesamt für Verfassungsschutz, den Militärischen Abschirmdienst, das Bundeskriminalamt und das Zollkriminalamt übermittelt. Bei entsprechenden Bedenken der Sicherheitsbehörden ist das Visum nach ständiger Verwaltungspraxis zu versagen. Im Rahmen des Konsultationsverfahrens ist in § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AufenthV auch die Beteiligung der Ausländerbehörden vorgesehen.

Von der Konsultation nach § 73 Abs. 1 AufenthG sind in der Verwaltungsvorschrift nach § 73 Abs. 4 AufenthG verschiedene Ausnahmen geregelt worden. Für einige Staaten wird ein so genanntes beschleunigtes Konsultationsverfahren durchgeführt.

Eine Beteiligung der Sicherheitsbehörden ist nach Ermessen der Auslandsvertretungen auch bei Staatsangehörigen, die nicht der Konsultationspflicht unterliegen, im Rahmen des § 73 AufenthG möglich.

Nach dem schengenrechtlichen Konsultationsverfahren kann jeder Schengenstaat verlangen, dass vor der Erteilung eines Schengen-Visums

an die Angehörigen bestimmter Staaten und Personengruppen seine Sicherheitsbehörden von den Schengen-Partnern konsultiert werden (Art. 17 Abs. 2 SDÜ). Die Liste der konsultationspflichtigen Staaten ist für sämtliche Mitgliedstaaten bindend. Dementsprechend werden sowohl die bei deutschen Auslandsvertretungen als auch die bei Auslandsvertretungen der Schengen-Partner eingegangenen Sichtvermerksanträge der zentralen Behörde derjenigen Schengenpartner zur Prüfung übermittelt, die für die betreffende Staatsangehörigkeit eine Konsultation verlangt haben.

#### 6.2.1.2 Praktische Erfahrungen

Die nach Art. 17 Abs. 2 SDÜ und § 73 Abs. 1 AufenthG der Konsultation unterliegenden Visumanträge werden in einem gemeinsamen, automatisierten Verfahren überprüft. Im Jahre 2005 wurden ca. 1.100.000 Konsultationen (davon 800.000 Anträge von Schengenpartner) durchgeführt. Im Jahre 2006 wurde bis zum 1. Juni 2006 bei ca. 430.000 Visumanträgen (davon 325.000 aus anderen Schengenstaaten) das Konsultationsverfahren eingeleitet. Auf Grund der im Rahmen des Konsultationsverfahrens erhobenen Bedenken wurden im Jahr 2005 Visa im unteren vierstelligen Bereich versagt.

#### 6.2.1.3 Bewertung

Das Konsultationsverfahren hat sich im Ergebnis als ein wichtiges und effizientes Instrument der Sicherheitsbehörden erwiesen, um die Einreise von Personen zu verhindern, deren Anwesenheit in Deutschland nach der vorhandenen Erkenntnislage deutscher und europäischer Sicherheitsbehörden ein Sicherheitsrisiko darstellen würde. Durch die automatisierte Verfahrensweise wird ein einheitliches Verfahren sichergestellt, das durch die ständige Zusammenarbeit der beteiligten Behörden überprüft und kontinuierlich optimiert wird.

In diesem Zusammenhang wurden von den in diesem Verfahren beteiligten Behörden gesetzgeberische Klarstellungen des § 73 AufenthG im Hinblick auf die praktizierten Verfahrensweisen angeregt. Die geltend gemachten Änderungsvorschläge sind in erster Linie auf die unterschiedlichen Rechtsgrundlagen des nationalen Konsultationsverfahrens und der schengenrechtlichen Regelungen des Konsultationsverfahrens zurückzuführen.

Im Rahmen der fortlaufenden Zusammenarbeit haben die im Konsultationsverfahren beteiligten Behörden angeregt, die Regelung des § 73 AufenthG auch auf die schengenrechtlich geregelte Konsultation zu erweitern, um eine Rechtsgrundlage für die Weiterleitung der im Rahmen des Konsultationsverfahrens erhobenen Daten ausländischer Schengenvertretungen zu schaffen.

Von Bayern[331] und den Sicherheitsbehörden wird gefordert, dass § 73 Abs. 1 AufenthG dahingehend erweitert wird, dass die sicherheitsbehördliche Prüfung – entsprechend der Regelung in § 73 Abs. 2 AufenthG (Beteiligung der Sicherheitsbehörden durch die Ausländerbehörden) – nicht nur zur Feststellung von Versagungsgründen nach § 5 Abs. 4 AufenthG, sondern auch zur Feststellung von Versagungsgründen nach § 54 und § 55 AufenthG erfolgt. Während bei der sicherheitsbehördlichen Beteiligung im Visumverfahren nach dem Wortlaut des § 73 Abs. 1 Satz 1 AufenthG nur Staatsschutzbedenken Gegenstand sind, erweitert § 73 Abs. 2 AufenthG für Genehmigungsverfahren im Inland den Maßstab neben den Versagungsgründen noch auf die „Prüfung von Sicherheitsbedenken". Die restriktive Fassung des § 73 Abs. 1 AufenthG sei ausländerrechtlich nicht geboten, da entsprechende Erkenntnisse auch im Rahmen der Ermessensentscheidung sowohl für die Versagung von Schengenvisa als auch für nationale Langzeitvisa berücksichtigt werden könnten.

Seitens des Auswärtigen Amtes[332] wurde darauf aufmerksam gemacht, dass die praktische Umsetzung dieser Regelung teilweise zu Problemen führe. Nach der Gesetzesbegründung dient die Beteiligung der Ausländerbehörden der Verifizierung des Aufenthaltszwecks und der in Deutschland aufhältigen Bezugspersonen auf Grundlage ortspezifischer Erkenntnisse. Die vorgesehene Schweigefrist von zehn Tagen werde allerdings häufig von den Ausländerbehörden unterbrochen; in der Regel würden aber keine dem Prüfauftrag entsprechenden Erkenntnisse übermittelt. Dies kann teilweise darauf zurückgeführt werden, dass bei einigen Aus-

---

[331] Stellungnahme von Bayern, Anlagenband II, S. 39.
[332] Stellungnahme Auswärtiges Amt vom 20. März 2006, Anlagenband II, S. 378.
vgl. auch Diskussion im Rahmen des Praktiker-Erfahrungsaustauschs, Anlagenband I, S. 351 ff.

länderbehörden Unsicherheit über die von ihnen vorzunehmende Prüfung besteht und oft auf Grund des hohen Arbeitsaufwandes nicht ausreichend überprüft werden könne. In der Vergangenheit wurde diese Frage schon mit den Ausländerreferenten der Länder umfassend erörtert und mit Länderschreiben vom 9. August 2005 der Prüfungsumfang im Rahmen von § 31 Abs. 1 Nr. 3 AufenthV klargestellt.

#### 6.2.1.4 Handlungsoptionen

Die Konsultation der durch die von ausländischen Schengenvertretungen übermittelten Daten erfolgt grundsätzlich auf Grundlage der ausführlichen Vorschriften der GKI. Die Erweiterung der Rechtsgrundlage des § 73 Abs. 1 AufenthG auch auf die Schengenvertretungen dient damit lediglich der Klarstellung.

Diese Änderungen konnten bereits im Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union berücksichtigt werden.

Zur Forderung der Erweiterung des Umfangs der sicherheitsbehördlichen Prüfung ist grundsätzlich festzustellen, dass auch bei der Konsultation im Rahmen des Visumsverfahrens Informationen zur Gefahrenabwehr auf Grund der allgemeinen Regelungen übermittelt werden können (lediglich die Pflicht, Erkenntnisse zu übermitteln, ist in § 73 Abs. 1 Satz 2 AufenthG auf die Versagungsgründe nach § 5 Abs. 4 AufenthG beschränkt). Bei der Erteilung von Schengenvisa können Erkenntnisse im Hinblick auf den Visumversagungsgrund der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nach Art. 5 Abs. 1 Buchstabe e SDÜ berücksichtigt werden; bei nationalen Visa für den längerfristigen Aufenthalt können Erkenntnisse fakultativ berücksichtigt werden.

Eine entsprechende gesetzgeberische Klarstellung der Verfahrensweise – zur Übermittlung der Sicherheitsbehörden wie auch hinsichtlich der Anfragen von Auslandsvertretungen zur Feststellung anderer Versagungsgründe als der nach § 5 Abs. 4 AufenthG – durch eine Anpassung des § 73 AufenthG sollte in Betracht gezogen werden.

Im Übrigen sollte in § 73 Abs. 3 AufenthG eine Nachberichtspflicht zu Erkenntnissen, die während des Gültigkeitszeitraums des Aufenthaltstitels noch nachträglich anfallen, aufgenommen werden.

Diese gesetzliche Nachberichtsaufgabe würde zugleich klarstellen, dass die Sicherheitsbehörden die ihnen übermittelten Anfragedaten für den Gültigkeitszeitraums des Aufenthaltstitels speichern dürfen.

Grundsätzlich sollte an der bisherigen Verfahrensweise und dem Instrument der Beteiligung der Ausländerbehörden im Konsultationsverfahren festgehalten werden.

Eine Verbesserung und Beschleunigung des bisherigen Verfahrens kann zudem durch eine weitergehende Präzisierung und Klarstellung des gesetzlichen Prüfauftrages und -umfanges und der Verfahrensabläufe in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift erreicht werden.

### 6.2.2 Beteiligung der Sicherheitsbehörden bei Erteilung bzw. Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis

#### 6.2.2.1 Hintergrund

§ 73 Abs. 2 AufenthG sieht vor der Erteilung und Verlängerung eines Aufenthaltstitels die Möglichkeit der Übermittlung personenbezogener Daten an die Sicherheitsbehörden vor, wenn dies zur Feststellung von Versagungsgründen nach § 5 Abs. 4 AufenthG oder zur Prüfung von Sicherheitsbedenken notwendig ist. Gemäß § 37 Abs. 2 StAG übermitteln die Staatsangehörigkeitsbehörden den Verfassungsschutzbehörden zur Ermittlung von Anhaltspunkten für einen Einbürgerungsausschluss die bei ihnen gespeicherten personenbezogenen Daten. Schließlich sieht § 54 Nr. 6 AufenthG so genannte Sicherheitsbefragungen zur Klärung von Bedenken gegen den weiteren Aufenthalt durch die Ausländerbehörden vor. Insbesondere § 73 Abs. 2 AufenthG und § 54 Nr. 6 AufenthG geben den Ländern einen Spielraum bei der praktischen Umsetzung dieser Normen.

#### 6.2.2.2 Praktische Erfahrungen

Die Stellungnahmen der Länder haben gezeigt, dass die Länder diesen Spielraum sehr unterschiedlich nutzen. So erfolgen bei einigen Ländern Regelanfragen bei allen Staatsangehörigen von bestimmten Staaten – zum Teil über die so genannten Problemstaaten im Sinne des § 73 Abs. 4 AufenthG hinaus – im Falle von Anträgen auf Erteilung bzw. Verlängerung eines Aufenthaltstitel. Andere Länder sehen dagegen Regelanfragen nur bei Anträgen auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis vor. Wieder andere Länder führen Abfragen durch, wenn im Einzelfall entsprechende tat-

sächliche Anhaltspunkte vorliegen. Hingegen müssen die Staatsangehörigkeitsbehörden vor jeder Einbürgerung eine Anfrage bei den Verfassungsschutzbehörden durchführen (vgl. § 37 Abs. 2 StAG).

#### 6.2.2.3 Bewertung/Handlungsoption

Durch eine einheitliche Anwendung der Vorschriften und einen umfassenden Erfahrungsaustausch in diesem Bereich – der sich auch auf die Arbeit der Sicherheitsbehörden des Bundes und die Länder beziehen sollte – kann ein zusätzlicher Sicherheitsgewinn im Rahmen der geltenden Rechtslage erzielt werden.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf ist nicht erkennbar. Allerdings ist eine einheitliche Verwaltungspraxis durch Regelungen in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zu schaffen, bei der die Erfahrungen der Länder berücksichtigt werden.

Nach Auffassung des Bundesministeriums des Innern sollten in allen Ländern zumindest Regelanfragen vor Erteilung einer Niederlassungserlaubnis sowie Regelanfragen bei allen Staatsangehörigen der so genannten Problemstaaten im Sinne von § 73 Abs. 4 AufenthG vor Erlass bzw. Verlängerung eines Aufenthaltstitels erfolgen.

# 7 Weitere Bereiche des Aufenthaltsgesetzes

## 7.1 Umstrukturierung des Ausländerrechts

### 7.1.1 Reduzierung der Zahl der Aufenthaltstitel

Neben der Zusammenfassung des Aufenthaltsrechts und des Arbeitserlaubnisrechts[333] wurde die Zahl der Aufenthaltstitel von fünf auf drei reduziert. Anstelle der Aufenthaltsbefugnis, der Aufenthaltsbewilligung, der befristeten und der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis und der Aufenthaltsberechtigung sind nunmehr nur noch zwei Aufenthaltstitel vorgesehen: eine

befristete Aufenthaltserlaubnis und eine unbefristete Niederlassungserlaubnis. Hinzu kommt das Visum, was erstmals zu einem eigenständigen Aufenthaltstitel erhoben wurde.

Die Reduzierung der Aufenthaltstitel wird von den Ländern ganz überwiegend als eine rechtliche Verbesserung und Erleichterung angesehen[334].

Dies gilt auch für die Umstrukturierung des Gesetzes[335]. Anders als das Ausländergesetz, das nach Aufenthaltstiteln aufgebaut war, orientiert sich die Struktur des Aufenthaltsgesetzes an den Aufenthaltszwecken: Ausbildung, Erwerbstätigkeit, Familiennachzug und humanitäre Gründe.

### 7.1.2 Rechtsänderungsbedarf auf Grund der Daueraufenthalt-Richtlinie

Auf Grund der Daueraufenthalt-Richtlinie[336] ergibt sich jedoch weiterer gesetzgeberischer Umsetzungsbedarf. Die Verleihung einer besonderen Rechtsstellung ist dem Aufenthaltsgesetz grundsätzlich fremd. Diese Rechtsstellung des langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehöriger soll durch das in Vorbereitung befindliche Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union eingeführt werden. An diese Rechtstellung knüpft im Aufenthaltsrecht die neu einzuführende „Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG“ an.

Der in der Daueraufenthalt-Richtlinie festgelegte Status eines langfristig Aufenthaltsberechtigten ist hinsichtlich seiner Rechtsfolgen durchweg mindestens so günstig ausgestaltet wie die Rechtsstellung eines Inhabers einer „nationalen“ Niederlassungserlaubnis. Um einen Wertungswider-

---

[333] Siehe hierzu Abschnitt C Ziffer 1.
[334] Vgl. Stellungnahmen von Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen, Anlagenband II, jeweils zur Frage I. 1. d).
[335] Stellungnahmen von Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen, Anlagenband II, jeweils zur Frage I. 1. d).
[336] Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, ABl. EU 2004 Nr. L 16, S. 44.

spruch zur Niederlassungserlaubnis zu verhindern, werden in den vom Bundesministerium des Innern vorgeschlagenen neuen §§ 9a bis 9c AufenthG die in der Richtlinie vorgesehenen optionalen Möglichkeiten genutzt, um – über die Mindestanforderungen hinaus – die Voraussetzungen der Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG an die der Niederlassungserlaubnis weitgehend anzugleichen.

Bei der Umsetzung der Richtlinie ist auch zu beachten, dass nach Art. 13 Satz 1 der Daueraufenthalt-Richtlinie die Mitgliedstaaten für die Ausstellung dauerhafter oder unbefristeter Aufenthaltstitel günstigere Voraussetzungen als in der Richtlinie vorgesehen einräumen können. Die bisherigen, teils großzügigeren Erteilungstatbestände für die Niederlassungserlaubnis (§§ 19, 21 Abs. 4, § 23 Abs. 2, § 26 Abs. 3 und 4, § 28 Abs. 2, § 31 Abs. 3, §§ 35 und 38 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG) können damit aufrechterhalten bleiben. Dennoch berechtigen dauerhafte oder unbefristete Aufenthaltstitel, die nach Art. 13 Satz 2 der Daueraufenthalt-Richtlinie unter günstigeren Voraussetzungen als in der Richtlinie vorgesehen, erteilt werden, nicht zur europaweiten Mobilität. Dies hat zur Folge, dass die Rechtsstellung des langfristig Aufenthaltsberechtigten nur unter den in der Richtlinie benannten und nicht einseitig unter günstigeren Voraussetzungen gewährt werden kann.

Eine Zusammenführung beider unbefristeten Aufenthaltstitel ist nicht möglich, da die Daueraufenthalt-Richtlinie andere und zumeist engere Voraussetzungen an die Entstehung eines Daueraufenthaltsrechts knüpft als das Aufenthaltsgesetz an die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis.

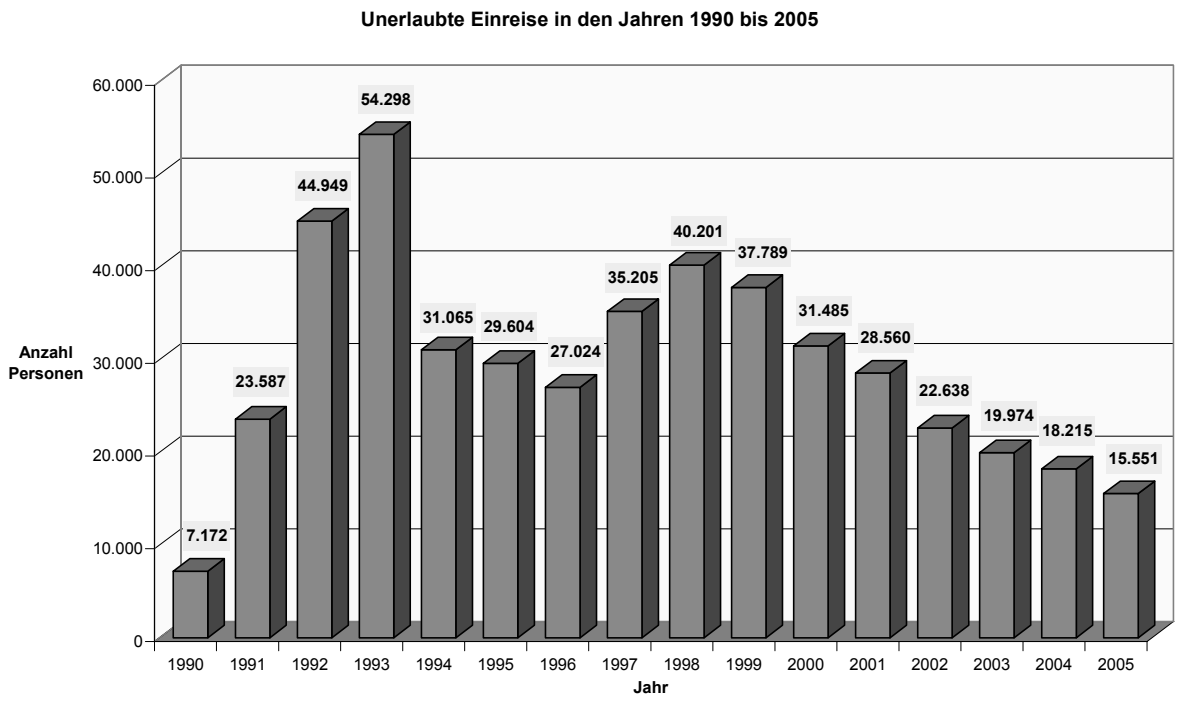
## 7.2 Einreise

Die im Aufenthaltsgesetz enthaltenen Voraussetzungen für die Einreise (§ 14 Abs. 1 AufenthG) entsprechen grundsätzlich denen des Ausländergesetzes (§ 58 Abs.1 AuslG).

### 7.2.1 Illegale Einreise

Die Zahlen der unerlaubt Eingereisten haben sich in den letzten Jahren rückläufig entwickelt.

Aus der Praxis wurden hinsichtlich der unerlaubten Einreise keine Forderungen erhoben, die Rückschlüsse auf einen Gesetzgebungsbedarf zulassen.




### 7.2.2 Visarecht/Konsequenzen aus dem Visa-Untersuchungsausschuss

Das Visarecht ist durch das Zuwanderungsgesetz im Wesentlichen nicht verändert worden. Für den Bereich der Kurzzeitvisa gelten die schengenrechtlichen Regelungen (EU-Visa-Verordnung[337], SDÜ und GKI). Nationale Visa werden nach den Regelungen des Aufenthaltsgesetzes erteilt. Bereits unter der Geltung des Ausländergesetzes kam es zu Unregelmäßigkeiten bei der Visaerteilung, die zur Einrichtung des Visa-Untersuchungsausschusses geführt haben. Nach den Erkenntnissen des Untersuchungsausschusses betrafen die Probleme den Bereich des Vollzugs der gesetzlichen Regelungen, einschließlich der Erlasslage des Auswärtigen Amtes.

---

[337] Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, der Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind, vom 15. März 2001, ABl. EG Nr. L 81, S. 1.

Dementsprechend bestand auf Grund des Ergebnisses des Visa-Untersuchungsausschusses kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

Bereits während und nach Abschluss des Visa-Untersuchungsausschusses wurden verschiedene praktische Maßnahmen zur weiteren Verbesserung der Visumerteilungspraxis ergriffen. So wurde beispielsweise im Auswärtigen Amt Ende November 2004 ein so genanntes „Frühwarnsystem“ eingeführt, durch das Auslandsvertretungen, bei denen die Visumerteilung in einem „schwierigen“ Umfeld erfolgt, verpflichtet werden, zu bestimmten Fragen der Visumerteilungspraxis regelmäßig an das Auswärtige Amt zu berichten. Die Auswertung dieser Frühwarnberichte erfolgt durch den ebenfalls im Auswärtigen Amt neu eingerichteten Arbeitsstab Visa. Dieser unterstützt unter anderem auf der Grundlage der Erkenntnisse aus den Frühwarnberichten die Auslandsvertretungen durch Organisationsberatungen.

Zwischen dem Bundesministerium des Innern und dem Auswärtigen Amt wurde unter gemeinsamer Federführung die so genannte „Task Force Visa“ eingerichtet. In den monatlichen Sitzungen der zuständigen Unterabteilungsleiter werden aktuelle Erkenntnisse über den Missbrauch von Visa ausgetauscht sowie grundsätzliche Maßnahmen zur sicheren Gestaltung des Visavergabeverfahrens abgestimmt. Die Arbeit wird zudem durch Treffen auf Ebene der Staatssekretäre begleitet. Im Rahmen der Task Force der Unterabteilungsleiter wird derzeit ein gemeinsamer Bericht zur Vorlage an den Innen- und den Auswärtigen Ausschuss des Bundestages erstellt, in dem auf der Grundlage der Ergebnisse des Untersuchungsausschusses Maßnahmen zur weiteren Verbesserung des Visavergabeverfahrens dargestellt werden. In diesem Zusammenhang wird auch der Auftrag aus der Koalitionsvereinbarung zur angemessenen Beteiligung der Sicherheitsbehörden bei der Visumerteilung behandelt[338]. Aus Sicht des

[338] Vgl. Kap. VIII „Sicherheit für die Bürger“ des Koalitionsvertrags; der genaue Inhalt der Vereinbarung lautet: „Auch im Visumverfahren muss den gestiegenen Sicherheitsbedürfnissen Deutschlands in besonderer Weise Rechnung getragen werden, indem die Sicherheitsbehörden bei der Visumerteilung angemessen beteiligt werden. Zu diesem Zweck sollen die Erkenntnisse aus dem Visa-Untersuchungsausschuss in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe von Auswärtigem Amt und Bundesministerium des Innern aufgearbeitet werden.“

Bundesministeriums des Innern sind dabei insbesondere eine stärkere Unterstützung der Auslandsvertretungen durch einen verstärkten Einsatz von Personal der Bundespolizei als Dokumentenberater, eine stärkere Einbindung im Bereich der Aus- und Fortbildung und eine intensivere Zusammenarbeit der betroffenen Behörden zur Bekämpfung der illegalen Migration im Rahmen des GASiM erforderlich.

Das GASiM, das im Mai 2006 seine Arbeit aufgenommen hat, wurde auf der Grundlage der Erfahrungen mit dem Gemeinsamen Analyse- und Strategiezentrum Schleusungskriminalität (GASS) aufgebaut und dient dem weiteren Ausbau eines ganzheitlichen Bekämpfungsansatzes, der einen intensiven Informationsaustausch aller Behörden sowie die konsequente und verzahnte Nutzung aller rechtsstaatlichen Möglichkeiten voraussetzt bzw. erfordert. Im Vordergrund steht eine ganzheitliche Bekämpfung des Phänomens illegale Migration unter Berücksichtigung delikts- und behördenübergreifender Aspekte und Verantwortlichkeiten. In diesem Zusammenhang soll auch eine Frühwarnfunktion aufgebaut und wahrgenommen werden.

Am GASiM beteiligen sich mit Beginn der Aufbauphase neben der Bundespolizei, dem Bundeskriminalamt und der Bundeszollverwaltung (Finanzkontrolle Schwarzarbeit), das BAMF, der Bundesnachrichtendienst, das Bundesamt für Verfassungsschutz und das Auswärtige Amt. Eine zeitnahe Einbindung von Behörden der Länder (Landeskriminalämter, Ausländerbehörden) wird angestrebt.

Das GASiM bietet einen Rahmen, um die Erkenntnisse der beteiligten Behörden zum Visummissbrauch als einem Aspekt der illegalen Migration noch besser zusammenzuführen und in geeigneter Weise dem Bundesministerium des Innern, dem Auswärtigen Amt bzw. den Auslandsvertretungen sowie ggf. anderen betroffenen Ressorts und Behörden zur Verfügung zu stellen.

### 7.2.3 Erteilung von Ausnahmevisa und Passersatzpapiere durch die Bundespolizei

Die Bundespolizei ist nach § 14 Abs. 2 AufenthG – wie bereits zuvor nach § 58 Abs. 2 AuslG – berechtigt, Ausnahmevisa und Passersatzpapiere auszustellen. Jedoch ist in § 14 Abs. 2 AufenthG das in § 58 Abs. 2 AuslG enthaltene Ermächtigungserfordernis durch das Bundesministerium des Innern entfallen.

Mit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes am 1. Januar 2005 ist die Entscheidungszuständigkeit für die Erteilung von Ausnahmevisa an der Grenze und zur Gestattung der Einreise ohne Passersatz den Grenzbehörden übertragen worden. Eine Ermächtigung durch das Bundesministerium des Innern, wie noch in § 58 Abs. 2 AuslG enthalten, war damit entbehrlich. In der Folge wurde ein Entscheidungsvorbehalt der Bundespolizeidirektion gegenüber den Grenzdienststellen insbesondere bei der Erteilung nationaler Visa und der Erteilung von Visa an konsultationspflichtige Staatsangehörige vorgesehen.

Die Grenzdienststellen der Bundespolizei und die beauftragten Grenzbehörden der Länder Bayern, Bremen und Hamburg haben in den Jahren 2003 bis 2005 insgesamt folgende Ausnahmevisa erteilt:

| Erteilte Ausnahmevisa | Jahr | | |
|---|---|---|---|
| | 2005 | 2004 | 2003 |
| Insgesamt | 29.678 | 25.526 | 22.030 |
| davon | | | |
| Kategorie A (Flughafentransit) | 368 | 9 | 68 |
| Kategorie B (Durchreise) | 19.416 | 16.883 | 17.148 |
| Kategorie C (Kurzaufenthalt) | 9.807 | 8.502 | 4.574 |
| Kategorie D (nationales Visum) | 87 | 132 | 240 |

Visa der Kategorie A und B können grundsätzlich außer Acht gelassen werden, da die betroffenen Ausländer rechtlich nicht einreisen und für die Erteilung von Visa der Kategorie A eine Konsultation nicht erforderlich ist. Bei der Erteilung von Visa der Kategorie B handelt es sich fast ausschließlich um Seeleute auf der Durchreise, die nicht der nationalen Konsultationspflicht und daher auch nicht dem Entscheidungsvorbehalt der Bundespolizeidirektion unterliegen. Insoweit ist keine Veränderung gegenüber der Rechtslage vor dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes eingetreten.

Bei insgesamt 502 Ausnahmevisa oblag die Entscheidung der Bundespolizeidirektion.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass sich die gesetzliche Übertragung der Entscheidungszuständigkeit vom Bundesministerium des Innern auf die Grenzbehörden in der Praxis grundsätzlich bewährt hat.

Die Evaluierung hat keine Notwendigkeit für eine Gesetzesänderung ergeben.

### 7.2.4 Zurückweisung/Transitgewahrsam

Kommt der Ausländer auf dem Luftweg nach Deutschland, befindet er sich zunächst im Transitbereich des Flughafens. Er gilt mit der Landung noch nicht als eingereist (vgl. § 13 Abs. 2 Satz 1 AufenthG)[339]. Liegen die Voraussetzungen für die Einreise nach § 14 AufenthG nicht vor, muss die Einreise verweigert werden.

In den Fällen, in denen der Ausländer auf dem Flughafen um Asyl nachsucht, wird er während der Zeit des Asylverfahrens im Transitbereich des Flughafens untergebracht, sofern auf dem jeweiligen Flughafen das Flughafenasylverfahren angewandt wird. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung aus dem Jahr 1996 zum Flughafenasylverfahren festgestellt, dass es sich bei der Unterbringung von Asylsuchenden im Flughafentransitbereich nicht um eine Freiheitsentziehung oder Freiheitsbeschränkung gemäß Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG und Art. 104 Abs. 1 und 2 GG handelt, da dem Ausländer das luftseitige Verlassen des Transitbereichs offen stehe[340], denn rechtliche und tatsächliche Hindernisse für das freie Überschreiten der Staatsgrenze berühren den Gewährleistungsinhalt der durch Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG geschützten körperlichen Bewegungsfreiheit nicht. Des Weiteren ist der Aufenthalt nicht Folge einer der deutschen Staatsgewalt zurechenbaren Maßnahme, sondern resultiert aus der passlosen Einreise und der Absicht der Ausländer, in Deutschland um Schutz nachzusuchen.

---

[339] Vgl. VAH, Ziffer 13.2.5.
[340] BVerfG, Urteil vom 14. Mai 1996 – 2 BvR 1516/93 –, BVerfGE 94, S. 166, 198.

Nach Durchführung eines Asylverfahrens am Flughafen, bei dem der Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde, ist dem Ausländer daraufhin nach § 18a Abs. 3 des AsylVfG die Einreise zu verweigern. Es treten allerdings Fälle auf, bei denen Ausländer etwa auf Grund fehlender Heimreisepapiere nicht sofort zurückgewiesen werden können.

Ein Belassen der Betroffenen im Transitbereich des Flughafens wird von der Rechtsprechung unterschiedlich bewertet. Das OLG München und das OLG Frankfurt am Main[341] sehen darin eine rechtswidrige Freiheitsentziehung und weichen damit von der Argumentation des Bundesverfassungsgericht in dessen Urteil zum Flughafenasylverfahren ab, ohne allerdings zu begründen, weshalb die Ausführungen des Bundesverfassungsgericht[342] nicht auch für die Zeit nach Abschluss des Flughafenasylverfahrens Anwendung finden sollen. Im Gegensatz dazu schließt sich das für den Flughafen München zuständige AG Erding ausdrücklich der Argumentation des Bundesverfassungsgericht an[343]. Diese unterschiedliche Spruchpraxis führt in der Rechtsanwendung zu großer Verunsicherung, nicht zuletzt bei den Vollzugsbeamten der Bundespolizei, die befürchten müssen, sich nach einer Auffassung der Rechtsprechung einer unerlaubten Freiheitsentziehung schuldig zu machen, wenn sie Ausländer nach Abschluss des Flughafenasylverfahrens die Einreise nicht gestatten, während nach der anderen Auffassung der Rechtsprechung die Unterbringung im Transitbereich gesetzlich zulässig ist und die Beamten nach § 18a Abs. 3 Satz 1 AsylVfG verpflichtet sind, den Ausländer die Einreise zu verweigern.

Um Rechtssicherheit für die Bundespolizei zu schaffen, hat das Bundesministerium des Innern im Referentenentwurf zum Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union eine Ergänzung des § 15 AufenthG vorgeschlagen.

---

[341] OLG München, Beschluss vom 12. Dezember 2005 – 34 Wx 157/05 –, InfAuslR 2006, S. 139 ff., OLG Frankfurt, Beschluss vom 5. November 1996 – 20 W 352/96 –, InfAuslR 1997, S. 47 ff.
[342] BVerfG, Urteil vom 14. Mai 1996 – 2 BvR 1516/93 –, BVerfGE 94, S. 166, 198.
[343] AG Erding, Beschluss vom 12. April 2006 – XIV B 0033/06 –, soweit ersichtlich nicht veröffentlicht.

## 7.3 Aufenthaltserlaubnis für ehemalige Deutsche (insbesondere türkische Staatsangehörige)

Auch im Rahmen des Praktiker-Erfahrungsaustauschs wurde die Problematik der türkischen Staatsangehörigen erwähnt, die ihre deutsche Staatsangehörigkeit durch Wiedererwerb der türkischen Staatsangehörigkeit verloren hatten[344]. Dieses Thema war im Jahr 2005 häufig Gegenstand der Presseberichterstattung; das Bundesministerium des Innern wurde von verschiedenen Seiten mit Fragen zur Anwendung des Aufenthaltsgesetzes in diesen Fällen konfrontiert.

Der Bundesgesetzgeber hat mit dem Zuwanderungsgesetz in § 38 AufenthG einen besonderen Aufenthaltstitel für ehemalige Deutsche geschaffen, der auch eine zeitnahe erneute Einbürgerung eröffnet. § 38 AufenthG ist allerdings ein Auffangtatbestand; vorrangig ist zu prüfen, ob ein Aufenthaltstitel auf Grundlage anderer Vorschriften erteilt werden kann, u. a. auch auf Grundlage des ARB 1/80.

Das Bundesministerium des Innern hat bei der Beantwortung einer Kleinen Anfrage der CDU/CSU-Fraktion[345] und in einem Rundschreiben an die Länder darauf hingewiesen, dass die in § 38 Abs. 1 Satz 2 AufenthG festgelegte Sechsmonatsfrist eine materiellrechtliche Ausschlussfrist darstellt. Dies entspricht der Gesetzesbegründung zum Zuwanderungsgesetz[346] und der Intention des Gesetzgebers. Die Frage, ob es sich um eine materiell-rechtliche oder verfahrensrechtliche Ausschlussfrist handelt, war auf Grund des Verweises in § 38 Abs. 1 Satz 3 AufenthG auf § 81 Abs. 3 AufenthG gestellt worden. Bei den Änderungen des § 81 AufenthG wurde während der Verhandlungen zum Zuwanderungsgesetz übersehen, den Verweis in § 38 Abs. 1 Satz 3 AufenthG auf § 81 Abs. 3 Satz 1 AufenthG zu beschränken.

---

[344] Wortprotokoll *Kolat*, Türkische Gemeinde in Deutschland, Anlagenband I, S. 483.
[345] BT-Drucksache 15/4880; weitere Kleine Anfrage der Abgeordneten *Jelpke*, *Dagdelen* und der Fraktion DIE LINKE zu der Thematik, BT-Drs. 16/74.
[346] BT-Drs. 15/420, S. 84.

Es könnte sich empfehlen, dieses bei Gelegenheit durch eine Änderung des § 38 Abs. 1 Satz 3 AufenthG nachzuholen.

Das Bundesministerium des Innern hatte in einem Rundschreiben an die Länder im Januar 2005 zudem darauf hingewiesen, dass der Zeitpunkt der Kenntniserlangung des Betroffenen vom Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit im Einzelfall bestimmt werden muss. Die Kenntnis lediglich von Umständen, die zu einem Verlust führen können, ist nicht ausreichend. Auch im Rahmen der ARB hat das Bundesministerium des Innern die Länder auf die Rechtslage bei festgestelltem Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit hingewiesen.

Beim Praktiker-Erfahrungsaustausch wurden Forderungen gestellt, zum einen in § 38 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG die Worte „als Deutscher" zu streichen, und zum anderen in Absatz 3 eine eigene Regelung für türkische Staatsangehörige aufzunehmen, wonach von den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen abgesehen wird[347]. Für beides besteht kein Anlass: § 38 AufenthG soll nicht dazu dienen, Personen, die vor ihrer Einbürgerung einen unbefristeten Aufenthaltstitel hatten, in diesen Rechtsstatus zurückzuversetzen. Ebenso gibt es keinen Grund für eine Privilegierung türkischer Staatsangehöriger. Der Bundesgesetzgeber wollte mit der Streichung der sogenannten Inlandsklausel in § 25 Abs. 1 des früheren Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes gerade Sanktionen für Personen einführen, die zunächst ihre ursprüngliche Staatsangehörigkeit aufgeben und dann nach erfolgter Einbürgerung ihre ursprüngliche Staatsangehörigkeit wieder annehmen.

Die Länder haben Abfragen oder Informationskampagnen in unterschiedlicher Form durchgeführt, um die möglicherweise Betroffenen über die Rechtslage aufzuklären und festzustellen, wie viele Personen die deutsche Staatsangehörigkeit durch Wiedererwerb der türkischen Staatsangehörigkeit verloren haben. Das Bundesverfassungsgericht[348] stellte fest, dass die Anwendung des bayerischen Meldegesetzes als Grundlage für

---

[347] Wortprotokoll *Kolat*, Türkische Gemeinde in Deutschland, Anlagenband I, S. 484.
[348] BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 10. März 2006 – 2 BvR 434/06 –, NVwZ 2006, S. 681 f.

ein Auskunftsverlangen über einen Wiedererwerb der früheren türkischen Staatsangehörigkeit nicht das Recht auf informationelle Selbstbestimmung verletzt. Auch die Rüge, das Auskunftsverlangen nur an frühere türkische Staatsangehörige verletze Art. 3 Abs. 3 GG, wurde zurückgewiesen.

Der Bundesregierung liegen noch keine Zahlen vor, wie viele der Betroffenen einen neuen Aufenthaltsstatus bzw. Aufenthaltstitel erhalten haben und auf welcher Rechtsgrundlage diese im Einzelfall erteilt wurden. Nach Angaben der Länder wurden bundesweit ca. 21.500 Betroffene türkischer Herkunft ermittelt, die ab 2000 ihre deutsche Staatsangehörigkeit infolge der türkischen Rückeinbürgerung verloren haben.

Die Einführung des § 38 AufenthG wurde im Rahmen der Länderumfrage als eine besonders positiv eingeschätzte Verbesserung des Zuwanderungsgesetzes genannt[349].

Die Evaluierung hat – abgesehen von der Beschränkung des Verweises in § 38 Abs. 1 Satz 3 AufenthG – keine Notwendigkeit für eine Gesetzesänderung ergeben.

## 7.4 Verteilung unerlaubt eingereister Ausländer

§ 15a AufenthG soll eine gleichmäßige Verteilung unerlaubt eingereister Ausländer, die keinen Asylantrag stellen, gewährleisten. Die Aufnahme unerlaubt eingereister Ausländer ist eine gesamtstaatliche Aufgabe, bei deren Erfüllung auf eine gleichmäßige Verteilung der durch sie entstehenden finanziellen Lasten zu achten ist. Zwischen den Ländern ist diese Lastenverteilung durch eine quotengerechte Verteilung dieser Personen herzustellen[350].

Die Vorschrift des § 15a AufenthG wird von den Ländern unterschiedlich bewertet. Während Mecklenburg-Vorpommern[351] die Verteilungsregelung

---

[349] Stellungnahme von Berlin, Anlagenband II, S. 66; sowie Stellungnahme von Hessen, Anlagenband II, S. 142.
[350] Vgl. VAH, Ziffer 15a.0.
[351] Stellungnahme von Mecklenburg-Vorpommern, Anlagenband II, S. 163.

als besonders positiv einschätzt und Nordrhein-Westfalen die Verteilung als Vollzugserleichterung empfindet, kritisiert Niedersachsen den durch die Verteilung verursachten erhöhten Zeitaufwand[352].

Bayern führt im Rahmen der Länderumfrage aus, „dass die in das Verteilungssystem VILA aufgenommenen Personen zu einem erheblichen Teil aus Herkunftsländern stammen, in die regelmäßig abgeschoben werden kann und auch abgeschoben wird (z. B. Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Bulgarien, Rumänien)“ [353]. Es sei unverständlich, aus welchen Gründen diese Personen nach § 15a AufenthG auf die Länder verteilt werden sollen, anstelle unverzüglich ihren Aufenthalt im Bundesgebiet zu beenden. Aus Sicht Bayerns liege der Verdacht nahe, dass in den einzelnen Ländern von unterschiedlichen Voraussetzungen für die Anwendung des Verfahrens nach § 15a AufenthG ausgegangen wird. Bereits jetzt drohe eine erhebliche Schieflage der bundesweiten Verteilung (unter Verweis auf die VILA-Einbuchungen vom 1. Januar 2005 bis 28. Februar 2006: Bayern 26, Berlin 185, Hamburg 231).

Um einen einheitlichen Gesetzesvollzug in den Ländern zu gewährleisten, könnten die Voraussetzungen für die Anwendung des Verfahrens nach § 15a AufenthG in der zukünftigen Verwaltungsvorschrift ausgeführt werden, die über die Vorgaben der VAH hinausgehen.

Teilweise ist gefordert worden[354], bestimmte Personengruppen, wie Opfer von Menschenhandel, von der Verteilung unerlaubt eingereister Ausländer auf die Bundesländer nach § 15a AufenthG gesetzlich auszunehmen.

Nach Auffassung des Bundesministeriums des Innern sollte kein Präzedenzfall für eine gesetzliche Ausnahme bestimmter Personengruppen geschaffen werden. So käme in Betracht, neben Opfern von Menschenhandel auch Minderjährige, Kranke sowie Alte von der Verteilung auszuneh-

---

[352] Stellungnahme von Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen, Anlagenband II, jeweils zu Frage I. 1. b).
[353] Stellungnahme von Bayern, Anlagenband II, S. 40.

men. Eine ausdrückliche Regelung für bestimmte Personengruppen birgt die Gefahr von Umkehrschlüssen in sich. Ein Bedürfnis für eine gesetzliche Regelung besteht auch deshalb nicht, weil die Bundesländer sich im Rahmen der ArgeFlü bereits darauf verständigt haben, bestimmte Personengruppen, die im sogenannten Hamburger Katalog aufgeführt sind, von der länderübergreifenden Verteilung auszunehmen. Mit § 15a Abs. 1 Satz 6 AufenthG, der es ermöglicht, bei zwingenden Gründen von einer Verteilung an einen anderen Ort abzusehen, ist eine flexible Regelung geschaffen worden, die auf Ebene einer Verwaltungsvorschrift präzisiert werden kann. Das Bundesministerium des Innern hat in Ziffer 15a.1.5 der VAH bereits eine Ausnahme für bestimmte Personengruppen vorgesehen. Eine entsprechende Regelung könnte auch in die zukünftige Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz aufgenommen werden.

## 7.5 Verfahren

### 7.5.1 Verspätete Beantragung des Aufenthaltstitels

#### 7.5.1.1 Regelungsinhalt des § 81 AufenthG

§ 81 regelt das Erfordernis der Antragstellung vor Erteilung eines Aufenthaltstitels sowie die Folgen der Antragstellung. In § 81 Abs. 1 AufenthG wurde das Antragserfordernis ausdrücklich aufgenommen. Hierbei handelt es sich um eine Kodifizierung der bisherigen Verwaltungspraxis zu § 69 Abs. 1 AuslG[355].

Zudem enthält § 81 Abs. 3 und 4 AufenthG Regelungen für den Fall der verspäteten Antragstellung von Ausländern, die sich rechtmäßig im Inland

---

[354] Siehe z. B. Referentenentwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der sozialen Situation von Ausländerinnen und Ausländern, die ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland leben (Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen), BT-Drs. 16/445.
[355] Vgl. AuslG-VwV Ziffer 69.0.1.

aufhielten. Dabei unterscheidet das Gesetz zwischen den Fällen der verspäteten Antragstellung von Ausländern ohne Aufenthaltstitel und solchen mit Aufenthaltstitel. Anders als in § 69 Abs. 2 AuslG gibt es daher keine Duldungsfiktion für Ausländer, die unerlaubt eingereist sind.

Neben § 81 Abs. 3 AufenthG stellt damit insbesondere Absatz 4 dieser Vorschrift eine Verschärfung gegenüber § 69 AuslG dar. Denn ein verspäteter Antragsteller wird – bei reiner Gesetzesanwendung – gemäß § 50 Abs. 1 i. V. m. § 51 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG ausreisepflichtig. Die Aussetzung der Duldung gemäß § 81 Abs. 3 Satz 2 AufenthG findet keine Anwendung. Der Ausländer soll dazu angehalten werden, sich rechtzeitig um die Gültigkeit seines Aufenthaltstitels zu kümmern und somit der Rechtspflicht aus § 4 Abs. 1 AufenthG zu entsprechen[356].

Die hiermit verbundenen Härten werden durch ergänzende Gesetzesauslegung in der Praxis allerdings dadurch abgefedert, dass nach den VAH dem säumigen Antragsteller in analoger Anwendung des § 81 Abs. 5 AufenthG eine Fiktionsbescheinigung gemäß § 81 Abs. 5 ausgestellt werden kann, wenn die Fristüberschreitung nur kurz ist, auf Fahrlässigkeit beruht und auf Grund summarischer Prüfung von einer Erteilung des Aufenthaltstitels ausgegangen werden kann[357].

Auch die Rechtsprechung nimmt eine analoge Anwendung von § 81 Abs. 4 AufenthG bei Fällen an, in denen auf Grund der Geringfügigkeit der Fristversäumung der innere Zusammenhang zwischen dem Ablauf der Geltungsdauer des Titels und dem Antrag noch gewahrt ist[358].

Die im Rahmen der Evaluierung erfolgte Länderumfrage ergab, dass es selten zu verspäteter Antragstellung komme. Dies liege an dem angewandten Wiedervorlagesystem, wodurch Ausländer rechtzeitig geladen werden könnten. Genaue Zahlen liegen regelmäßig nicht vor.

---

[356] Vgl. VAH Ziffer 81.4.2.2.
[357] Vgl. VAH Ziffer 81.4.2.3. Ablehnend zur analogen Anwendung des § 81 Abs. 4 und 5 AufenthG: *Renner*, Ausländerrecht, 8. Aufl. 2005, AufenthG § 81 Rn. 24.
[358] OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 23. März 2006 – 18 B 1209/06 –, noch nicht veröffentlicht.

Bei geringfügiger Verspätung wird regelmäßig eine Fiktionsbescheinigung ausgestellt[359]. In Bremen wird in diesen Fällen eine Duldung erteilt[360]. Schleswig-Holstein verfährt nach § 85 AufenthG[361].

#### 7.5.1.2 Kritik

Die Verschärfung in § 81 Abs. 4 AufenthG ist seitens der Länder kritisiert worden[362]. Nordrhein-Westfalen fordert diesbezüglich die Rückkehr zur alten Rechtslage des § 69 Abs. 2 AufenthG.

Baden-Württemberg und Hamburg fordern eine gesetzliche Klarstellung zur verspäteten Antragstellung. Dabei schlägt Hamburg vor, die zu § 81 Abs. 4 gemachte Analogie zu kodifizieren. Im Gegensatz hierzu schlägt Niedersachsen eine Lösung in § 81 Abs. 4 entsprechend der Regelung in Abs. 3 Satz 2 AufenthG vor.

Ein ähnlicher Lösungsansatz wird auch in der Literatur[363] vertreten und in Anlehnung an § 81 Abs. 3 Satz 2 AufenthG eine fiktive Duldung ab Antragstellung vorgeschlagen.

#### 7.5.1.3 Stellungnahme

Die Forderung Nordrhein-Westfalens, zur alten Rechtslage zurückzukehren, ist nicht unproblematisch. Der ursprüngliche Entwurf des Zuwanderungsgesetzes, der eine Regelung beinhaltete, die auch die Fiktionswirkung bei verspäteter Antragstellung vorsah, ist im Vermittlungsausschuss gestrichen worden. Eine Rückkehr zur alten Rechtslage war gerade vom Gesetzgeber nicht gewollt.

---

[359] Vgl. Stellungnahmen von Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Anlagenband II, jeweils zu Frage I. 1. g).
[360] Vgl. Stellungnahme von Bremen, Anlagenband II, S. 102 f.
[361] Vgl. Stellungnahmen von Schleswig-Holstein, Anlagenband II, S. 336.
[362] Vgl. Stellungnahmen von Nordrhein-Westfalen (vom 31. Januar 2006), Niedersachen (vom 6.Februar), Baden-Württemberg (vom 2. Februar 2006) und Hamburg (vom 30. Januar 2006) zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union.
[363] *Renner*, Ausländerrecht, 8. Aufl. 2005, AufenthG § 81 Rn 24.

Für die in den VAH vorgeschlagene Lösung über eine analoge Anwendung von § 81 Abs. 5 i. V. m. Abs. 4 AufenthG spricht, dass damit das Rechtsfolgenproblem einheitlich und abschließend gelöst wird.[364] Sonderregelungen in anderen Gesetzen bedarf es nicht mehr, auch nicht im Falle verspäteter Antragstellung. Diese Lösung wird von der Rechtsprechung dem Grunde nach gestützt[365]. Sowohl die Notwendigkeit als auch die analoge Anwendung von § 81 Abs. 4 AufenthG wird mitgetragen.

Der in der Rechtsprechung geäußerten Kritik an der Heranziehung des § 81 Abs. 5 AufenthG kann durch Klarstellung in der Verwaltungsvorschrift begegnet werden. Ein Gesetzgebungsbedarf wird daher nicht gesehen.

### 7.5.2 Gesetzlicher Sofortvollzug in sicherheitsrelevanten Fällen

In den Fällen des § 60 Abs. 8 Satz 2 AufenthG (§ 3 Abs. 2 AsylVfG[366]) und des § 60 Abs. 8 Satz 1 AufenthG wird ein Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt. Aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung haben Widerspruch und Klage gegen die Ablehnung in diesen Fällen keine aufschiebende Wirkung (§ 75 AsylVfG). Dies gilt bisher nicht für den Widerruf und die Rücknahme nach § 73 AsylVfG, in denen die Anerkennung der Asylberechtigung oder die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft widerrufen oder zurückgenommen wird.

Um auch hier eine Verfahrensbeschleunigung zu erreichen, soll im Rahmen des Entwurfs eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union § 75 AsylVfG auch auf die Fälle ausgedehnt werden, in denen die Anerkennung als Asylberechtigter oder die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft wegen der Voraussetzungen des § 3 Abs. 2 AsylVfG oder des § 60 Abs. 8 Satz 1 AufenthG widerrufen oder zurückgenommen wird.

---

[364] Vgl. auch VAH Ziffer 81.4.1.
[365] Vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, a. a. O.
[366] Art. 3 Nr. 4 des Entwurfs eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union.

In diesen Fällen besteht ein besonderes öffentliches Interesse, den Aufenthalt des Ausländers in Deutschland möglichst zügig beenden zu können. Durch den Wegfall der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen den Widerruf oder die Rücknahme beendet die Verwaltungsentscheidung mit Zustellung die Wirkungen der Anerkennung.

Damit auch der Aufenthaltstitel schneller wirksam widerrufen werden kann, muss die Ausländerbehörde die sofortige Vollziehung der Ausweisungs-, Widerrufs- oder Rücknahmeverfügung nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO anordnen.

Um eine weitere Verfahrensbeschleunigung zu erzielen, ist von Praktikern gefordert worden, auch in dem nachrangigen aufenthaltsrechtlichen Verfahren die sofortige Vollziehung in § 84 Abs. 1 AufenthG gesetzlich anzuordnen.

Mit der doppelten gesetzlichen Anordnung der sofortigen Vollziehung, sowohl im asylrechtlichen als auch im aufenthaltsrechtlichen Widerrufsverfahren, kann dem in § 60 Abs. 8 Satz 1 AufenthG enthaltenen Ziel Rechnung getragen werden, den Aufenthalt des Ausländers, der eine Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland darstellt, so schnell wie möglich zu beenden.

Zudem ist es für die Ausländerbehörde im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes nach § 80 Abs. 5 VwGO einfacher, das Überwiegen des öffentlichen Interesses bei gesetzlich angeordneter sofortiger Vollziehung darzulegen.

Hinsichtlich § 75 AsylVfG besteht gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Eine entsprechende Änderung ist im Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vorgesehen. Die Frage der Verfahrensbeschleunigung im anschließenden aufenthaltsrechtlichen Verfahren sollte im Rahmen eines zukünftigen Gesetzgebungsverfahrens geprüft werden.

### 7.6 Übermittlungspflichten in Straf- und Bußgeldverfahren

Gemäß § 87 Abs. 4 AufenthG sind die für die Einleitung und Durchführung eines Straf- und Bußgeldverfahrens zuständigen Stellen verpflichtet, die zuständigen Ausländerbehörden unverzüglich über die Einleitung sowie

die Verfahrenserledigung unter der Angabe der gesetzlichen Vorschriften zu unterrichten.

Im Rahmen der ARB im März 2006 berichtete Hessen, dass den Übermittlungspflichten durch die Staatsanwaltschaften an die Ausländerbehörden nicht nachgekommen werde. Dies gelte insbesondere für Verfahrenserledigungen. Rheinland-Pfalz hat sich der Stellungnahme Hessens angeschlossen[367]. Hessen hält eine Rechtsänderung für notwendig.

Das Bundesministerium des Innern vertritt die Auffassung, dass § 87 Abs. 4 AufenthG eine eindeutige Rechtspflicht aufstellt. Wenn dieser Pflicht nicht nachgekommen werde, ist dies grundsätzlich kein gesetzgeberisches Problem, sondern ein Problem des Gesetzesvollzuges.

Durch geeignete Maßnahmen der Aufsicht sollte darauf hingewirkt werden, dass die Staatsanwaltschaften den Übermittlungspflichten nachkommen[368].

## 7.7 Aufgaben des BAMF

### 7.7.1 Aktuelle Aufgaben

Eine Vielzahl wichtiger Aufgaben sind dem neuen BAMF zugeordnet (§ 75 AufenthG), das aus dem bisherigen Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge hervorging. Es handelt sich im Wesentlichen um folgende neue Bereiche:

- Entwicklung und Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler.

  Die Aufgabenzuweisung in § 75 Nr. 2 Buchstabe a AufenthG überträgt dem BAMF die Entwicklung von Grundstruktur und Lerninhalten des Integrationskurses und verweist dabei auf § 43 Abs. 3 AufenthG, in dem bereits konkretisierte Vorgaben zu den Integrationskursen

[367] So die Erörterungen im Rahmen der ARB am 29. März 2006.
[368] So die Erörterungen im Rahmen der ARB am 29. März 2006.

und deren Durchführung enthalten sind. § 75 Nr. 2 Buchstabe b AufenthG weist dem BAMF auch die Durchführung der Integrationskurse zu.

§ 75 Nr. 2 Buchstaben a und b AufenthG selbst bereitet in der Praxis keine Probleme. Die mit den Integrationskursen verbundenen Schwierigkeiten sind teilweise in den §§ 43 ff. AufenthG und insbesondere in den Ausführungsvorschriften der Integrationskursverordnung begründet und auch Gegenstand einer gesonderten Evaluierung.

Es kann daher festgestellt werden, dass sich die Regelungen des § 75 Nr. 2 Buchstaben a und b AufenthG in der Praxis bewährt haben.

Hinsichtlich der Regelung in § 75 Nr. 2 Buchstabe c AufenthG (betrifft Maßnahmen nach § 9 Abs. 5 BVFG) ist festzustellen, dass es sich um eine ergänzende Vorschrift handelt, die die Zuständigkeit des BAMF auch für Spätaussiedler begründet. Durch die Verweisung in § 9 Abs. 5 BVFG auf die Absätze 1 bis 4 wird für Spätaussiedler zusätzlich die Möglichkeit eröffnet, – soweit erforderlich – sozialpädagogische Betreuung und Kinderbetreuungsangebote anzubieten bzw. weitere Integrationshilfen – wie Ergänzungsförderung für Jugendliche und ergänzende Sprach- und sozialpädagogische Förderung – zu gewähren. Die praktische Umsetzung dieser Angebote bereitet in der Praxis teilweise Probleme. Dies hat jedoch mit der originären Aufgabenzuweisung nach § 75 Nr. 2 Buchstabe c AufenthG nichts zu tun.

Es kann auch hier festgestellt werden, dass sich die Vorschrift § 75 Nr. 2 Buchstabe c AufenthG bewährt hat.

- Umsetzung von Maßnahmen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr.

  § 75 Nr. 7 AufenthG hat sich in der Praxis bewährt. Allerdings gibt die Gesetzesfassung nur unzureichend die vom BAMF ausgeübte Tätigkeit wieder. Daher wird eine tatbestandliche Korrektur dahingehend befürwortet, dass das BAMF für die „Förderung der freiwilligen Rückkehr, insbesondere durch die Gewährung der Auszahlungen der nach den Programmen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr bewilligten Mittel“ zuständig ist.

- Betreiben wissenschaftlicher Forschungen über Migrationsfragen.
- Migrationserstberatung[369].

  Gemäß § 75 Nr. 9 AufenthG liegt die Zuständigkeit für die Durchführung eines den Integrationskurs ergänzenden migrationsspezifischen Beratungsangebotes nach § 45 Satz 1 AufenthG beim BAMF. Darüber hinaus ist das BAMF gemäß § 9 Abs. 5 Buchstabe b BVFG für die Durchführung einer sozialpädagogischen Betreuung bzw. einer Kinderbetreuung in Ergänzung des Integrationskurses nach § 9 Abs. 1 Satz 4 BVFG zuständig.

Die weiteren Regelungen des § 75 AufenthG haben bisher in der Praxis keine Probleme aufgeworfen.

Weitere Aufgabenzuweisungen an das BAMF können durch eine Erweiterung der Aufzählung in § 75 AufenthG gesetzlich festgelegt werden. Zur Konkretisierung bereits ausgeübter Tätigkeiten sieht der Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union für § 75 Nr. 11 AufenthG die Festschreibung einer wichtigen Koordinierungsaufgabe vor, die das BAMF bereits unter anderem in der AG Status wahrnimmt.

Die im Rahmen der Evaluierung stattgefundene Befragung der Länder hat im Übrigen ergeben, dass die Ausländerbehörden die Zusammenarbeit mit dem BAMF ganz überwiegend als zufriedenstellend bis gut bezeichnen.[370]

### 7.7.2 Ergänzungen des bisherigen Zuständigkeitskatalogs

Gleichwohl wird weiterer gesetzgeberischer Änderungsbedarf gesehen: Mit dem vom Bundesministerium des Innern derzeit vorbereiteten Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien

---

[369] Vgl. auch die Ausführungen unter Ziffer 4.2.2.

der Europäischer Union sollen dem BAMF weitere Aufgaben zugewiesen werden.

Zum einen wird es gemäß § 75 Nr. 10 AufenthG die Anerkennung von Forschungseinrichtungen zum Abschluss von Aufnahmevereinbarungen nach § 20 AufenthG vornehmen.

Zum anderen wird ihm gemäß § 75 Nr. 11 AufenthG die „Koordinierung der Informationsübermittlung und Auswertung von Erkenntnissen der Bundesbehörden, insbesondere des Bundeskriminalamtes und des Bundesamtes für Verfassungsschutz, zu Ausländern, bei denen wegen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit ausländer-, asyl- oder staatsangehörigkeitsrechtliche Maßnahmen in Betracht kommen," übertragen.

Ziel der Übertragung der Koordinierungsfunktion auf das BAMF ist es, im Bereich des Ausländerterrorismus und –extremismus durch das Zusammenwirken der in dieser Norm genannten Behörden frühzeitig zu erkennen, ob und welche ausländer- oder asylrechtliche Maßnahmen sowie Maßnahmen zur Verhinderung der Einbürgerung im Einzelfall ergriffen werden können.

Hierfür ist es notwendig, dass auf Bundesebene eine Behörde die einschlägigen Erkenntnisse der in § 75 Nr. 11 AufenthG genannten Bundesbehörden zusammenfasst, bewertet und die Übermittlung an die jeweils zuständige Bundes- und Landesbehörde (Innenministerien der Länder, Ausländer- und Staatsangehörigkeitsbehörden) koordiniert. Auf Grund seiner Erfahrung im Asyl- und Ausländerrecht soll diese Aufgabe durch das BAMF wahrgenommen werden. Die bestehenden Aufgaben und Befugnisse der Ausländer- und Staatsangehörigkeitsbehörden sowie die Regelung zur Datenverarbeitung, insbesondere im BKA-Gesetz, im Bundes-

---

[370] Stellungnahmen von Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Schleswig-

verfassungsschutzgesetz, im Aufenthaltsgesetz sowie im Asylverfahrensgesetz, bleiben unberührt.

Im Rahmen der Länderbeteiligung zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union wurden seitens Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz Bedenken gegen die Notwendigkeit der in § 75 Nr. 11 des Entwurfs enthaltene Koordinierungsfunktion erhoben[371]. Ein Mehrwert sei durch die Koordinierung nicht gegeben, da ohnehin Übermittlungspflichten bestünden[372]. Es müsse bei der Aufenthaltsbeendigung von Gefährdern weiterhin möglich sein, Informationen auch direkt zwischen den Ausländerbehörden auszutauschen[373]. Zudem müsste sichergestellt werden, dass die Landesbehörden für Verfassungsschutz über die Auswertungsergebnisse der im BAMF von Bundeskriminalamt und Bundesamt für Verfassungsschutz zusammengeführten Erkenntnisse unterrichtet werden[374].

Ungeachtet der bereits bestehenden Übermittlungspflichten dient § 75 Nr. 11 AufenthG einer weitergehenden institutionalisierten Kooperation mit den aufgeführten Sicherheitsbehörden. Darüber hinaus dient § 75 Nr. 11 AufenthG folgender Aufgabe: Der mit dem Zuwanderungsgesetz neu eingeführte § 58a AufenthG sieht in Absatz 2 die Möglichkeit für das Bundesministerium des Innern vor, die Zuständigkeit für eine Abschiebungsanordnung besonders gefährlicher Ausländer an sich zu ziehen. Zudem hat das Bundesministerium des Innern ein Weisungsrecht nach § 74 Abs. 2 AufenthG. Die effektive Wahrnehmung dieser Rechte ist ein weiterer Grund, die vorhandenen Erkenntnisse auf Bundesebene zu bündeln.

---

Holstein, Thüringen, Anlagenband II, jeweils zu Frage I.9.a).

[371] Stellungnahmen von Hessen vom 2. Februar 2006, Nordrhein-Westfalen vom 31. Januar 2006 und Rheinland-Pfalz vom 3. Februar 2006 zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union.

[372] Stellungnahme von Rheinland-Pfalz, a. a. O.

[373] Stellungnahme von Hessen, a. a. O.

[374] Stellungnahme von Nordrhein-Westfalen, a. a. O.

Die durch das BAMF wahrzunehmende Koordinierung schließt die direkte Kommunikation zwischen den Ausländerbehörden nicht aus, sondern ergänzt diese.

Eine enge Kooperation zwischen dem BAMF und den Sicherheitsbehörden auf Bundes- und auf Landesebene ist sinnvoll. Ein Erkenntnisaustausch zwischen den Verfassungsschutzbehörden ist im Bundesverfassungsschutzgesetz abschließend geregelt.

Ein weiterer Rechtsänderungsbedarf, der über § 75 Nr. 11 AufenthG hinaus geht, wird derzeit nicht gesehen.

## 7.8 Strafvorschriften, Ordnungswidrigkeiten

Verstöße gegen Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes werden als Straftaten (§§ 95 bis 97 AufenthG) oder als Ordnungswidrigkeiten (§ 98 AufenthG) gewertet. Bei der Beurteilung der einzelnen Tatbestände und ihrer Einteilung in Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten hat sich der Gesetzgeber davon leiten lassen, nur solche Gesetzesverletzungen als Straftaten zu bewerten, deren Unrechtsgehalt besonders schwer wiegt. Dagegen sollen andere Zuwiderhandlungen (Verwaltungsunrecht) als Ordnungswidrigkeiten geahndet werden.

Die Regelungen entsprechen weitgehend denen im Ausländergesetz. Einzelne Anpassungen wie in § 95 Abs. 1 Nr. 5 und 7 AufenthG sowie § 96 Abs. 1 AufenthG (Führen einer Waffe) wurden vorgenommen. Hierzu zählt auch § 97 Abs. 1 AufenthG, der das Einschleusen mit Todesfolge unter Strafe stellt.

Auf Grund eines Urteils des Bundesgerichtshofes in Strafsachen[375] zu § 95 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG ergibt sich ein Änderungsbedarf in § 95 AufenthG. Ein Ausländer, der sich auf Grund eines Schengen-Visums im Bundesgebiet aufhält und entgegen der Regelung des § 4 Abs. 3 Satz 1 AufenthG einer Erwerbstätigkeit nachgeht, fällt nicht unter den Tatbestand

[375] BGH, Urteil vom 27. April 2005 – 2 StR 457/04 –, NJW 2005, S. 2095 ff.

des § 95 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG. Nach Auffassung des Bunesgerichtshofes sei das Visum ein Verwaltungsakt und auf Grund der unerlaubten Erwerbstätigkeit rechtswidrig, nicht aber unwirksam.

Die so entstandene Strafbarkeitslücke kann nur durch die Aufnahme eines weiteren Straftatbestandes im Aufenthaltsgesetz geschlossen werden. Das ist bereits im Entwurf zum Gesetz zur Umsetzung von aufenthalts- und asylrechtlichen Richtlinien der Europäischen Union enthalten.

## 7.9 Anrechnungsvorschriften und Übergangsregelungen

Mit dem Aufenthaltsgesetz wurde eine neue Systematik von Aufenthaltstiteln eingeführt. Bei der Erteilung von Niederlassungserlaubnissen stellt sich daher die Frage, welche Titel nach dem Ausländergesetz für die Fristen des Besitzes einer Aufenthaltserlaubnis anzurechnen sind.

Nach § 26 Abs. 4 AufenthG kann – abweichend vom Regeltatbestand in § 9 AufenthG – bei humanitären Aufenthalten unter erleichterten Voraussetzungen eine Niederlassungserlaubnis erteilt werden. Die Übergangsvorschrift in § 102 Abs. 2 AufenthG sieht diesbezüglich vor, dass auf die Frist von sieben Jahren für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis auch die vor dem 1. Januar 2005 liegenden Zeiten des Besitzes einer Aufenthaltsbefugnis nach dem Ausländergesetz sowie die Zeiten des Besitzes einer Duldung anzurechnen sind. Durch diese spezielle Anrechnungsvorschrift soll zum einen eine Benachteiligung von Ausländern ausgeschlossen werden, die nach neuem Recht zwar eine Aufenthaltserlaubnis erhalten (vgl. § 25 Abs. 3 AufenthG), für die nach dem Ausländergesetz jedoch lediglich die Duldung vorgesehen war, so dass sie nur deshalb die Voraussetzungen für eine Aufenthaltsverfestigung nach § 26 Abs. 4 nicht erfüllen würden.

Eine Anrechnung von Zeiten des Besitzes einer Aufenthaltsbefugnis nach dem Ausländergesetz ist im Rahmen der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 3 AufenthG hingegen nicht vorgesehen. Der Gesetzgeber hat in § 102 Abs. 2 AufenthG eine Anrechnung nur im Fall der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 4 AufenthG angeordnet. Aus der in § 102 Abs. 2 AufenthG vorgenommenen ausdrücklichen Beschränkung der Anrechnung von Zeiten des Besitzes einer Aufenthaltsbefugnis auf den Anwendungsbereich des § 26 Abs. 4 AufenthG folgt nach Auffassung des Bundesministeriums des Innern im Umkehrschluss, dass eine Anrechnung in anderen Fällen nicht in Betracht kommt.

Von verschiedenen Seiten werden immer wieder Forderungen zur Anrechenbarkeit früherer Befugniszeiten gefordert. So wurde im Rahmen des Gesetzgebungsvorhabens zum 1. Änderungsgesetz eine Regelung diskutiert, die vorsah, dass die vor Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 3 AufenthG durchzuführende obligatorische Prüfung des BAMF, ob ein Asylwiderrufsverfahren durchzuführen ist, für diejenigen Flüchtlinge nach der Genfer Konvention ausgeschlossen ist, die vor dem 31. Dezember 2004 anerkannt worden sind und diesen Rechtsstatus zu diesem Zeitpunkt bereits seit drei Jahren besitzen. Es konnte jedoch im Vermittlungsausschuss keine Einigkeit über die von den damaligen Koalitionsfraktionen über einen Änderungsantrag in das Gesetz aufgenommene Anrechnungsregelung erzielt werden.

Ehegatten und minderjährige ledige Kinder, die vor dem 1. Januar 2005 im Besitz einer Aufenthaltsbefugnis nach § 31 Abs. 1 AuslG waren und denen nach acht Jahren gemäß § 35 Abs. 1 AuslG eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis hätte erteilt werden können, sollte jedoch auch nach dem Aufenthaltsgesetz eine Verfestigung ihres Aufenthaltsstatus unter Anrechnung ihrer Aufenthaltsbefugniszeiten ermöglicht werden. Eine Aufenthaltsbefugnis nach § 31 Abs. 1 AuslG gilt unter dem Aufenthaltsgesetz als Aufenthaltserlaubnis aus Gründen des Familiennachzugs fort. Die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 4 AufenthG ist bisher in diesen Fällen in der Regel nicht möglich, da keine Aufenthaltserlaubnis nach Kapitel 2, Abschnitt 5 des Aufenthaltsgesetzes vorliegt.

Es sollte daher eine Regelung in das Aufenthaltsgesetz aufgenommen werden, die es in diesen Fällen zukünftig ermöglicht, dass eine Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 4 AufenthG erteilt werden kann, wenn die Voraussetzungen des § 26 Abs. 4 AufenthG vorliegen und der Rechtsgrund für die Erteilung der Aufenthaltsbefugnis nach § 31 Abs. 1 AuslG weiterhin besteht. Das Bundesministerium des Innern hat eine entsprechende Regelung bereits im Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vorgeschlagen.

# 8 Freizügigkeitsgesetz/EU

## 8.1 Ausländerrechtliches Verfahren bei Unionsbürgern

Das ausländerrechtliche Verfahren wurde für Unionsbürger mit dem Freizügigkeitsgesetz/EU mit dem Ziel der Verfahrenserleichterung neu gestaltet. Für Unionsbürger gibt es danach keine ausländerrechtliche Meldepflicht mehr. Sie melden sich – wie Deutsche auch – bei der Meldebehörde an und können dort die Angaben zur Freizügigkeit machen. Der Ausländerbehörde können die entsprechenden Daten übermittelt werden. Die Ausgestaltung des Verfahrens im Einzelnen ist den Ländern überlassen. Es wird von Amts wegen eine Bescheinigung gemäß § 5 Abs.1 FreizügG/EU ausgestellt. Im Rahmen der Evaluierung ist zu ermitteln, wie das Verfahren im Einzelnen ausgestaltet ist, ob eine Vereinfachung für Unionsbürger und Verwaltung erreicht werden konnte und ob sich aus dem neuen Verfahren Probleme ergeben haben.

Die Auswertung der im Rahmen der Länderumfrage eingegangenen Stellungnahmen ergibt folgendes Bild:

### 8.1.1 Ausgestaltung durch die Länder

Die Länder haben z. T. eine vorrangige oder ausschließliche Zuständigkeit der Meldebehörden/Bürgerämter, teilweise eine gleichwertige Zuständigkeit von Meldebehörden/Bürgerämtern und Ausländerbehörde für die ausländerrechtliche Anmeldung von Unionsbürgern eingeführt. Z.T. werden die Behördengänge auch dadurch erleichtert, dass die Behörden räumlich zusammengelegt sind. In den meisten Ländern nehmen Meldestellen/Bürgerämter lediglich Angaben entgegen, um sie weiterzuleiten; es gibt daneben Ausgestaltungen, wonach die Meldestellen/Bürgerämter die Bescheinigungen direkt ausstellen.

### 8.1.2 Erleichterungen für Unionsbürger

Die Möglichkeit der ausländerrechtlichen Anmeldung im Rahmen der meldebehördlichen Meldung wird in der überwiegenden Anzahl der Fälle durch die Unionsbürger genutzt. Dies führt in der Regel dazu, dass der Gang zur Ausländerbehörde entfällt, es sei denn, die Ausländerbehörde muss noch Angaben oder Unterlagen nachfordern, es bestehen Zweifel an der Freizügigkeitsberechtigung (was teilweise sehr weit gefasst wird) oder

die Ausländerbehörde lässt die Bescheinigungen abholen (etwa zur Überprüfung der Personaldokumente).

### 8.1.3 Verfahrenserleichterung für Ausländerbehörden

Vier Länder beantworten die Frage danach, ob die Umstellung zu einer Vereinfachung des Verfahrens geführt hat, uneingeschränkt mit „ja"; zwei Länder mit „nein". Im Übrigen wird differenziert: Sofern die erforderlichen Informationen durch die Meldebehörde übermittelt werden, hat sich das Verfahren vereinfacht. Ist dies nicht der Fall, müssen Angaben und Unterlagen schriftlich nachgefordert werden, was im Vergleich zum früheren Verfahren – Vorsprache direkt bei der Ausländerbehörde – einen größeren Verwaltungsaufwand verursacht. Ebenso ergibt sich ein größerer Verwaltungsaufwand, wenn der Unionsbürger unter der Meldeadresse nicht erreichbar ist sowie bei „neuen" Unionsbürgern wegen der komplexen Arbeitsmarktzugangsregelung. Ein größerer Aufwand als bisher entsteht auch in den Fällen, in denen das Nichtbestehen der Freizügigkeitsvoraussetzungen oder der Verlust des Freizügigkeitsrechts festgestellt werden soll, da durch das vereinfachte Verfahren wenig Informationen vorliegen. Eine umfassendere Verfahrenserleichterung kann nach Auffassung mehrerer Länder dadurch erreicht werden, dass auf die Bescheinigung für Unionsbürger verzichtet wird[376]. Hessen legt dar, dass eine echte Vereinfachung erst bei einer vollständigen Abschaffung des ausländerrechtlichen Verfahrens entstünde[377].

Außer in Bremen[378] werden weiterhin Ausländerakten geführt; z. T. in reduzierter Form, indem nur ausgewählte Dokumente erfasst werden.

### 8.1.4 Prüfkompetenz der Meldebehörden, Dokumentenmissbrauch

Die Schaffung der Möglichkeit, im Rahmen der meldebehördlichen Anmeldung die Anmeldung bei der Ausländerbehörde vorzunehmen, führt

---

[376] Vgl. Stellungnahmen von Bayern, Brandenburg, Niedersachsen, Anlagenband II, jeweils zu Frage II. b).
[377] Vgl. Stellungnahme von Hessen, Anlagenband II, S. 156.
[378] Vgl. Stellungnahme von Bremen, Anlagenband II, S. 116.

dazu, dass den Ausländerbehörden in der Regel keine Originaldokumente mehr vorgelegt werden. Eine Prüfung muss somit durch die Meldebehörden stattfinden oder zumindest veranlasst werden.

Die Stellungnahmen der Länder im Rahmen der Länderumfrage haben ergeben, dass der Kenntnisstand unter den Mitarbeitern der Meldeämter/Bürgerämter sich zwar verbessert hat – insbesondere durch Schulungen, Umsetzung von Mitarbeitern aus Ausländerbehörden –, aber immer noch unzureichend ist und bei weitem nicht das Niveau der Mitarbeiter in den Ausländerbehörden erreicht. Als Gründe werden die fehlende technische Ausstattung (Fehlen von Dokumentenprüfgeräten, kein Anschluss an TESTA) und das Massengeschäft in den Meldebehörden/Bürgerämtern genannt. In der Praxis werden die Mitarbeiter dazu angehalten, bei Verdacht die Polizei oder die Ausländerbehörden einzuschalten, um eine qualifizierte Prüfung durchzuführen. Einige Ausländerbehörden lassen die Bescheinigungen durch die Unionsbürger abholen, um auf diese Weise die Originalpapiere prüfen zu können. Zur Größenordnung des Problems haben die Länder keine Angaben gemacht.

### 8.1.5 Bewertung

Die unterschiedliche Ausgestaltung des Verfahrens in den Ländern ist positiv zu bewerten, da dies der Intention des Gesetzgebers entspricht, den Ländern die Möglichkeit zu lassen, die Verfahrensausgestaltung an den jeweiligen Bedürfnissen (Flächenstaat, Stadtstaat, Umfang und Struktur der betroffen Gruppe usw.) auszurichten. Die Erleichterung für den Unionsbürger wurde im Wesentlichen erreicht. Die Probleme der Ausländerbehörden im neuen Verfahren sind vor allem auf eine noch nicht optimale Koordinierung zwischen Melde- und Ausländerbehörde zurückzuführen. Sofern man auf eine Registrierung der Unionsbürger im ausländerrechtlichen Sinn nicht vollständig verzichten möchte, müssen Verbesserungen vor Ort angestrebt werden, die in die Zuständigkeit der Länder fallen.

Die verschiedentlich geforderte Abschaffung der Bescheinigung für Unionsbürger, für die eine Gesetzesänderung erforderlich ist, wird geprüft. Es stellt sich die europarechtliche Frage, ob das Gemeinschaftsrecht zulässt, dass die Bescheinigung nur auf Antrag ausgestellt wird, wenn das nationale Recht eine obligatorische Registrierung von Unionsbürgern vorsieht. Dies wird mit der Europäischen Kommission geklärt, an die der Bund mit Schreiben vom 12. Juni 2006 in dieser Frage herangetreten ist.

Der Aufwand bei der Aktenführung kann dadurch reduziert werden, dass die Ausländerakte, so wie das in einigen Ländern bereits geschieht, auf ein Minimum beschränkt wird.

Sofern man an dem eingeschlagenen Weg – Meldung über die Meldebehörde – festhalten möchte, muss die Kompetenz zur Erkennung von Fälschungen vor Ort weiter verbessert werden, auch wenn sich dies in der Praxis als schwierig erweist. Dies fällt weitgehend in die Zuständigkeit der Länder; der Bund engagiert sich weiterhin zur Verbesserung der Informationsbasis.

## 8.2 Sicherheitsaspekte

### 8.2.1 Entstehen der Ausreisepflicht nach Feststellung des Verlusts des Aufenthaltsrechts

§ 7 Abs. 1 FreizügG/EU legt den Zeitpunkt für das Entstehen der Ausreisepflicht für Unionsbürger nach Feststellung des Rechtsverlusts durch die Ausländerbehörde – abweichend vom allgemeinen Ausländerrecht – auf den Zeitpunkt der Unanfechtbarkeit fest. Dies bedeutet, dass eine Abschiebung bis zum Abschluss des Rechtsbehelfsverfahrens nicht möglich ist; ebenso entfällt die Möglichkeit, den Sofortvollzug anzuordnen.

Aus den Stellungnahmen der Länder im Rahmen der Länderumfrage geht hervor, dass mit der neuen Regelung noch kaum praktische Erfahrungen gesammelt wurden. Soweit bereits Erfahrungen vorliegen, berichten die Länder überwiegend von erheblicher Erschwernis, die zu den ohnehin außerordentlich hohen Hürden für eine Aufenthaltsbeendigung hinzukomme.

Im Rahmen des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union ist eine 1:1-Anpassung an die europarechtlichen Vorgaben vorgesehen.

Nach der Richtlinie 2004/38/EG ist eine Abschiebung nur im laufenden Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes unzulässig. Mit der Anpassung im Rahmen des o. g. Gesetzesentwurfs ist die nach dem Ergebnis der Evaluierung erforderliche Korrektur bereits auf den Weg gebracht.

### 8.2.2 Sicherheitsanfragen bei drittstaatsangehörigen Ehegatten von Unionsbürgern

Niedersachsen[379] hat angemerkt, dass es derzeit nicht möglich ist, Sicherheitsanfragen für drittstaatsangehörige Familienangehörige von Unionsbürgern durchzuführen. Erkenntnisse darüber, in welchen und in wie vielen Fällen das Fehlen dieser Möglichkeit in der Praxis zu Problemen geführt hat, liegen nicht vor.

Gleichwohl erscheint es unter sicherheitspolitischen Aspekten sinnvoll, für die Ausländerbehörden die Möglichkeit einer Sicherheitsabfrage für diesen Personenkreis zu schaffen.

Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass die Ausländerbehörden in den Fällen, in denen sie einen entsprechenden Bedarf sehen, eine Sicherheitsanfrage starten können. So können sie Kenntnis von Sachverhalten erlangen, die Grundlage für eine Feststellung gemäß § 7 FreizügG/EU sein können. Gemeinschaftsrechtliche Bedenken hiergegen bestehen nicht.

## 8.3 Missbrauch der Marktfreiheiten nach der Erweiterung der Europäischen Union

Seit der Erweiterung der Europäischen Union am 1. Mai 2004 ist verstärkt zu beobachten, dass die Niederlassungs- und die Dienstleistungsfreiheit dazu benutzt werden, schlecht bezahlte Arbeitskräfte aus den neuen Mitgliedstaaten in Deutschland einzusetzen. Es besteht die Gefahr, dass sie als entsandte Arbeitnehmer osteuropäischer Dienstleistungserbringer oder als niedergelassene Selbständige die Stammbelegschaft deutscher Unternehmen insoweit verdrängen. Die Grenzen zwischen europarechtlich zulässiger Entsendung oder Niederlassung einerseits und missbräuchlichen Ausgestaltungen andererseits sind oft schwer auszumachen.

---

[379] Vgl. Stellungnahme Niedersachsens, Anlagenband II, S. 184.

### 8.3.1 Rechtslage

Rechtlicher Ausgangspunkt sind die europäischen Marktfreiheiten. Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit ermöglichen es jedem osteuropäischen Staatsangehörigen, in Deutschland Dienstleistungen zu erbringen oder sich in Deutschland als selbständiger Erwerbstätiger niederzulassen. Einschränkungen der Dienstleistungsfreiheit sind im Beitrittsvertrag nur für den Fall vorgesehen, dass ein Dienstleistungserbringer seine Leistungen nicht alleine, sondern mit eigenen Arbeitskräften erbringt und wenn bestimmte Dienstleistungssektoren betroffen sind (Bau, Gebäudereinigung, u. s. w.). Für die Niederlassungsfreiheit gibt es keine Übergangsregelungen. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit ist für neue Unionsbürger eingeschränkt (so genannte 2+3+2-Regelung). Deutschland nimmt in der 2. Phase, die bis zum 30. April 2009 dauert, die Übergangsregelungen in Anspruch.

Für die Bewertung, ob es sich um eine zulässige Tätigkeit oder um eine missbräuchliche Ausgestaltung handelt, ist damit die rechtliche Einordnung der konkreten Fallgestaltung von entscheidender Bedeutung. Die Frage des Aufenthaltsrechts spielt dabei keine Rolle. Aus der Tatsache, dass es sich um eine im Rahmen der Marktfreiheiten zulässige Tätigkeit handelt, ergibt sich vielmehr das Aufenthaltsrecht.

### 8.3.2 Tätigkeit der Task Force

Die Bundesregierung hat im März 2005 eine sogenannte Task Force zur Bekämpfung des Missbrauchs der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit gegründet. Sie setzt auf Grund der Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 ihre Tätigkeit fort.

Die Task Force hat die Rechtslage überprüft und entsprechende Gesetzesänderungen auf den Weg gebracht (z. B. Änderung der Handwerksordnung). Die Kontrollen durch die zuständigen Behörden wurden verstärkt, mit den neuen Mitgliedstaaten wird ein partnerschaftlicher Dialog zu der Problematik geführt und die Zusammenarbeit der verschiedenen Behörden und Institutionen, die auf den unterschiedlichen staatlichen Ebenen mit der Missbrauchsbekämpfung befasst sind, wurde koordiniert und intensiviert (z. B. durch Erarbeitung eines Leitfadens, der ein einheitliches Verständnis der Rechtsgrundlagen vermitteln soll).

### 8.3.3 Bewertung

Es handelt sich um komplexe Probleme, die nicht mit einfachen Gesetzesänderungen, vor allem nicht im Bereich des Ausländer- oder Freizügigkeitsrechts gelöst werden können. Entscheidend sind das Wirtschaftsverwaltungsrecht und die Bekämpfung von Schwarzarbeit; ausländerrechtliche Fragen spielen hier nur eine sehr untergeordnete Rolle. Ausgangspunkt sind die Marktfreiheiten der Europäischen Union, die zu den Grundpfeilern der europäischen Integration gehören. Zulassungsverfahren, in denen die Voraussetzungen für die rechtmäßige Inanspruchnahme der Marktfreiheiten geprüft werden könnten, sind in diesem Bereich aus gemeinschaftsrechtlichen Gründen nicht möglich. Entscheidend sind somit Kontrollen, insbesondere durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit, die deutlich intensiviert wurden. Soweit Verbesserungen im nationalen Recht möglich sind, wurde dies von der Task Force geprüft und entsprechend umgesetzt. Es bleiben vor allem praktische Probleme, wie der Nachweis, ob eine echte selbständige Tätigkeit vorliegt, die jedoch nicht ausländerrechtlich gelöst werden können.

## 8.4 Zusammenfassung und Ausblick

Innerhalb des bestehenden Systems können somit folgende Maßnahmen zu einer Optimierung führen:

- Verbesserte Koordinierung zwischen Melde- und Ausländerbehörde;
- ggf. Ausstellung der Bescheinigung für Unionsbürger nur auf Antrag;
- minimierte Aktenführung sowie
- Verbesserung der Prüfkompetenz in den Meldebehörden.

Eine entscheidende Erleichterung für Unionsbürger und zur Entlastung der Behörden würde erreicht, wenn Unionsbürger nicht mehr als Ausländer behandelt würden, also eine ausländerrechtliche Registrierung vollständig

entfiele. Die Richtlinie 2004/38/EG[380] ließe eine solche Ausgestaltung zu. Damit würde ein weiterer, entscheidender Schritt zur Verwirklichung der europäischen Integration gemacht: Unionsbürger würden wie Inländer behandelt, die sich lediglich beim Beziehen einer Wohnung bei der Meldebehörde melden müssten. Es ist eine Ausgestaltung denkbar, bei der die Ausländerbehörde beim Bezug staatlicher Leistungen sowie bei erheblichen Straftaten Kenntnis vom Unionsbürger erlangt, um dann ggf. die erforderlichen Schritte einzuleiten. Auch die „neuen" Unionsbürger könnten in diesen Schritt einbezogen werden, da sich deren Sonderstatus lediglich auf den Arbeitsmarktzugang bezieht, nicht jedoch auf ihre aufenthaltsrechtliche Stellung. Damit müsste die Ausländerbehörde sich nur in den Fällen, in denen es Hinweise darauf gibt, dass das Freizügigkeitsrecht nicht besteht oder entfallen ist bzw. aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit entzogen werden kann, überhaupt mit diesem – in der Regel unproblematischen – Personenkreis befassen. Dies würde zu einer erheblichen Entlastung der Ausländerbehörden führen.

Gegen einen solchen Systemwechsel lassen sich folgende Argumente anführen: Unionsbürger könnten nicht mehr im AZR geführt werden, so dass keine zentrale Datenbank für diesen Personenkreis mehr existierte. Dies würde ausländerrechtliche Maßnahmen – die auf Grund der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben ohnehin schwer durchzusetzen sind – zusätzlich erschweren. Die Speicherung im AZR hat zusätzlich eine wesentliche Funktion bei der Erfüllung der den Sicherheits-, Polizei- und Justizbehörden obliegenden Aufgaben sowie zur Erhebung von differenzierten statistischen Daten. Wie bereits für das derzeitige erleichterte Verfahren angeführt, würde sich der Aufwand bei einer ausländerrechtlichen Maßnahme erhöhen, da der Behörde keine Informationen über die betreffende Person vorliegen. Diese müssten zunächst beschafft werden. Die Probleme im Zusammenhang mit gefälschten Dokumenten dürften sich ver-

---

[380] 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,

schärfen, wenn die Ausländerbehörde im Regelfall als Korrektiv fehlt. Auch können die Ausländerbehörden keinen Beitrag zur Bekämpfung des Missbrauchs der Marktfreiheiten leisten, der im Wesentlichen in der Übermittlung von Informationen über Unionsbürger bei entsprechenden Anhaltspunkten besteht.

# 9 Asylbewerberleistungsgesetz

## 9.0 Vorbemerkung

Im Zuge der Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes sowie vor dem Hintergrund der geplanten Richtlinienumsetzung 2004/81/EG[381] sind auch Vorschriften des Asylbewerberleistungsgesetzes auf den Prüfstand gestellt worden. Verschiedentlich wurden Forderungen vor allem von Nichtregierungsorganisationen erhoben, die Leistungen für die nach § 1 AsylbLG Leistungsberechtigen auf das Niveau der im zweiten und zwölften Sozialgesetzbuch vorgesehenen Leistungen anzuheben.

Gegen diese Forderungen bestehen durchgreifende Bedenken.

## 9.1 Leistungsumfang nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach §§ 23, 24 sowie § 25 Abs. 4 und 5 AufenthG erhalten Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Der Gesetzgeber plant darüber hinaus im Zuge des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union Personen, die Opfer des Menschenhandels geworden sind, zur

---

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).

[381] 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).

Klarstellung in den Katalog der Leistungsberechtigten des § 1 AsylbLG aufzunehmen. Auch nach der bestehenden Rechtslage ist der betroffene Personenkreis bereits nach § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG leistungsberechtigt gewesen.

Die verschiedentlich geäußerten Forderungen von Nichtregierungsorganisationen[382], diese Personengruppen in den Anwendungsbereich des Sozialgesetzbuches aufzunehmen und damit in den Genuss der im Durchschnitt um 30 – 35 % über dem Niveau des Asylbewerberleistungsgesetzes liegenden Leistungen zu bringen, können nicht befürwortet werden.

Personen, denen der Aufenthalt aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen bzw. zum vorübergehenden Schutz gewährt wird, haben keine dauerhafte Aufenthaltsperspektive in der Bundesrepublik Deutschland. Gleiches gilt für die Personengruppe, deren Ausreise gemäß § 25 Abs. 4 und 5 AufenthG aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist, auch dann, wenn sie vollziehbar ausreisepflichtig sind.

Bei den genannten Personengruppen erfolgt daher grundsätzlich keine soziale Einbindung. Die Entscheidung über den Beginn der sozialen Einbindung und damit über die Gewährung der höheren Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch, die für die Integration in hiesige Lebensverhältnisse zu gewähren sind, hängt allein von dem Grad der zeitlichen Verfestigung des Aufenthaltes ab, für den der Gesetzgeber in § 2 Abs. 1 AsylbLG eine zeitliche Grenze von 36 Monaten gesetzt hat. Ab diesem Zeitpunkt sollten diesen Personen die notwendigen Mittel, die sie für die Teilnahme an den soziokulturellen Angeboten unserer Gesellschaft benötigen, zur Verfügung gestellt werden. Diese Zäsur hat sich in der Praxis auch bewährt, denn erst eine nicht absehbare Dauer des Aufenthalts lässt bei diesen Personen eine Aufenthaltsperspektive entstehen, die es gebietet, Bedürfnisse anzuerkennen, die auf eine bessere soziale Integration gerichtet sind.

---

[382] Stellungnahme Pro Asyl, Anlagenband II, S. 518; Stellungnahme REFUGIO, Anlagenband II, S. 533.

Die vor diesem Zeitpunkt bestehenden Bedarfslagen werden regelmäßig durch die in § 3 AsylbLG normierten Grundleistungen, und zwar in der Regel durch Sachleistungen, gedeckt, um einerseits keine Anreize zu schaffen, aus rein wirtschaftlichen Gründen in die Bundesrepublik Deutschland zu kommen, und um andererseits potentiellen Schlepperbanden den Nährboden zu entziehen. Sofern im Einzelfall ein Mehrbedarf besteht, der von § 3 AsylbLG nicht umfasst ist, hat der Gesetzgeber in § 6 AsylbLG weitergehende Regelungen vorgesehen, um den etwaigen Mehrbedarf als sonstige Leistung abzudecken.

Die geltende Rechtslage sieht damit umfassende Regelungen vor, die den genannten Personengruppen – trotz genereller Ausklammerung des Integrationsgedankens – ausreichende Leistungen zur Verfügung stellt, die zur Sicherung ihres Lebensunterhaltes sowie ihrer Gesundheit unerlässlich sind.

Die Forderungen, den genannten Personengruppen einen Anspruch auf Leistungen nach dem Zweiten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch einzuräumen, um diese vor purer Not bzw. vor weitreichender sozialer Benachteiligung zu bewahren, wie sie sie nach der geltenden Rechtslage zu gewärtigen hätten[383], sind nicht nur mit dem Sinn und Zweck des Asylbewerberleitstungsgesetzes unvereinbar, sondern auch in der Sache unbegründet.

## 9.2 Sonstige Leistungen

Eine weitere Forderung[384], speziell für die Gruppe der traumatisierten Opfer von Folter, Vergewaltigung oder sonstiger schwerer Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt im Hinblick auf ihre besonderen gesundheitlichen Bedürfnisse eine gesetzliche Anspruchsgrundlage für psychologische oder psychotherapeutische Behandlung zu schaffen, sollte ebenfalls nicht in Betracht gezogen werden. Bereits nach der geltenden Rechtslage können die in Rede stehenden therapeutischen Behand-

---

[383] Stellungnahme Pro Asyl, Anlagenband II, S. 518.
[384] Stellungnahme Deutsches Institut für Menschenrechte, Anlagenband II, S. 447.

lungsmaßnahmen nach § 6 Abs. 1 bzw. 2 AsylbLG gewährt werden, wenn die Maßnahmen zur Sicherung der Gesundheit dieser Personen unerlässlich und die Behandlungen im Hinblick auf die voraussichtliche Dauer ihres Aufenthalts sachgerecht sind.

Die menschliche Gesundheit umfasst nach dem Willen des Gesetzgebers nicht nur die Gesundheit im rein biologisch-physiologischen Sinne, sondern auch das psychische Wohlbefinden. § 6 Abs. 2 AsylbLG benennt zudem die Opfer von Folter, Vergewaltigung oder sonstiger schwerer Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt explizit als Anspruchsberechtigte.

Die Vorschrift stellt damit eine Öffnungsklausel dar, die den zuständigen Behörden Spielraum gibt, den besonderen Bedarfslagen im Einzelfall gerecht zu werden. Dass es sich bei der in Rede stehenden Vorschrift um eine Soll-Vorschrift handelt, ist dabei unschädlich, denn die von den Leistungsberechtigten begehrten Leistungen sind grundsätzlich dann als unerlässlich zur Sicherung ihrer Gesundheit anzusehen, wenn keine Gesichtspunkte mehr erkennbar sind, die eine andere Entscheidung als die Gewährung der therapeutischen Behandlung rechtfertigen könnte. Die zuständigen Behörden haben unter diesen Voraussetzungen kein Entschließungsermessen mehr; die Leistungen werden zur Pflichtleistung.

Insoweit besteht kein Bedarf für eine weitere Anspruchsgrundlage für psychologische und psychotherapeutische Behandlungen für die genannten Personen, da die geltende Rechtslage bereits entsprechende Regelungen vorsieht.

## 10 Spätaussiedler

Gegenstand der Evaluierung der Änderungen des Bundesvertriebenengesetzes durch das Zuwanderungsgesetz waren zum ersten die Auswirkungen der „Übertragung der Zuständigkeit für das Bescheinigungsverfahren nach § 15 BVFG auf das BVA“ auf die Arbeit der Vertriebenenbehörden in den Ländern einerseits und zum zweiten die Änderung der Einbeziehungsvoraussetzungen, namentlich der Einbeziehungsvoraussetzung des Nachweises von „Grundkenntnissen der deutschen Sprache“. Die Neuregelungen werden insgesamt als sachgerecht angesehen.

## 10.1 Übertragung der Zuständigkeit für das Bescheinigungsverfahren auf das BVA

Die Übertragung der Zuständigkeit für das Bescheinigungsverfahren von den Ländern auf das BVA durch Art. 6 Nr. 4 Buchstabe a) ZuwG (§ 15 Abs. 1 BVFG) wird positiv bewertet. Damit wurde nicht nur das Ziel erreicht, divergierende Entscheidungen in dem Aufnahmeverfahren[385] einerseits und im Bescheinigungsverfahren[386] andererseits zu vermeiden. Vielmehr betonen die Länder, dass sie hierdurch auch die Möglichkeit zum Abbau von Personal bei den Vertriebenenbehörden erhalten hätten. Die Möglichkeit zum Abbau von Bürokratie ist begleitet von einer Verkürzung des Bescheinigungsverfahrens; es dauert derzeit ca. eineinhalb Monate. Lediglich ein Land beklagt in diesem Zusammenhang einen Informationsverlust durch Verlust des unmittelbaren Kontakts mit dem Spätaussiedler.

Ergänzend zur Übertragung der Zuständigkeit für das Bescheinigungsverfahren auf das BVA fordern einzelne Länder, auch die Entscheidung über die Gewährung von Eingliederungshilfe nach § 9 Abs. 3 BVFG auf den Bund zu übertragen. Für diese Entscheidung müssten die Landesbehörden die Akten des BVA aus dem Bescheinigungsverfahren beiziehen; die isolierte Prüfung der Voraussetzungen nach § 9 Abs. 3 BVFG durch Landesbehörden verursache einen nicht gerechtfertigten Verwaltungsaufwand.

Diese Anregung berührt zwar nicht unmittelbar die durch das Zuwanderungsgesetz erfolgten Änderungen im Verfahren der Aufnahme von Spätaussiedlern, sondern ergänzt die Zuständigkeitsverlagerung im Bescheinigungsverfahren. Die Möglichkeit einer entsprechenden Änderung, die in der Vergangenheit bereits in der ArgeFlü erörtert worden ist, ohne dass die dortigen Vertreter der Länder hierzu eine einheitliche Position gefunden hätten, besteht im Zusammenhang mit den Beratungen des Entwurfs eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Bundesvertriebenengesetzes.

---

[385] Das Aufnahmeverfahren wird vor der Ausreise aus den Aussiedlungsgebieten durchgeführt.
[386] Das Bescheinigungsverfahren wird nach der Einreise nach Deutschland durchgeführt und endet mit einer dann verbindlichen Entscheidung über den Spätaussiedlerstatus bzw. die Berechtigung als in einen Aufnahmebescheid einbezogener Ehegatte oder Abkömmling.

## 10.2 Änderung der Voraussetzungen für die Einbeziehung gemäß § 27 Abs. 1 BVFG

Die größte Auswirkung bei der Änderung der Voraussetzungen für eine Einbeziehung von Ehegatten und Abkömmlingen in den Aufnahmebescheid eines Spätaussiedlers nach § 27 Abs. 1 BVFG durch Art. 6 Nr. 6 ZuwG hat die neue Einbeziehungsvoraussetzung des Nachweises von Grundkenntnissen der deutschen Sprache.

### 10.2.1 Erfordernis von Grundkenntnissen der deutschen Sprache

Die Forderung von Grundkenntnissen der deutschen Sprache als Voraussetzung für eine Einbeziehung nach § 27 Abs. 1 Satz 2 BVFG in der Fassung von Art. 6 Nr. 6 Buchstabe b) ZuwG wird grundsätzlich positiv gesehen. Es wird allgemein eine Verbesserung der Integration erwartet. Allerdings fehlen in Anbetracht der relativ kurzen Dauer, die die Neuregelung gilt, noch gesicherte Erkenntnisse. Denn nach neuem Recht Einbezogene sind erst sehr vereinzelt nach Deutschland ausgesiedelt.

Kritik an der Neuregelung kommt besonders von Vertretern der russlanddeutschen Aussiedlerorganisationen aber auch aus Vertriebenenverbänden, die in dieser Änderung einen fragwürdigen Umgang mit dem Kriegsfolgenschicksal Deutschstämmiger sehen, deren Sprachausübung im Herkunftsland lange unterdrückt wurde. Das Deutsche Rote Kreuz weist darauf hin, dass für die Einbeziehung ausnahmslos Grundkenntnisse der deutschen Sprache gefordert werden; namentlich bei behinderten Menschen seien Ausnahmen geboten[387].

Die gesetzliche Einbeziehungsvoraussetzung der Grundkenntnisse der deutschen Sprache bedarf der Interpretation. Diese wird in den BVFG-VwV vom 19. November 2004[388] vorgenommen. Die BVFG-VwV verlangen unter Ziffer 1.3.1 zu § 27 u. a., bei Sprachstandstests auf Behinderungen Rücksicht zu nehmen.

---

[387] Anlagenband II, S. 460.
[388] GMBl. 2004, S. 1059.

Eine darüber hinaus gehende Regelung, die die Möglichkeit schafft, auf Sprachkenntnisse auch ganz zu verzichten, wenn sie behinderungsbedingt nicht nachgewiesen werden können, ist Gegenstand der Arbeiten am Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Bundesvertriebenengesetzes.

Der Deutsche Caritasverband weist ergänzend darauf hin, dass Grundkenntnisse der deutschen Sprache zur Voraussetzung für eine Einbeziehung gemacht worden seien, obwohl die Sprachlernmöglichkeiten z. T. "dünn gesät" seien. Diese Feststellung steht im Widerspruch zu der des Berichts der länderoffenen Arbeitsgruppe zum ausländerrechtlichen Familiennachzug von Personen nach § 8 Abs. 2 BVFG für die 180. Sitzung der IMK am 4./5. Mai 2006, wonach es in den Herkunftsgebieten ein ausreichendes Angebot an Spracherwerbsmöglichkeiten gibt. Im Übrigen ist die Bundesregierung um eine Optimierung des Sprachlernangebots bemüht.

Es bestehen unterschiedliche Verordnungsermächtigungen für die Integrationskurse. Die Verordnungsermächtigung nach dem Aufenthaltsgesetz ist weitergehend.

Hinsichtlich der Spätaussiedler sollte eine Vereinheitlichung auf der Grundlage der Ermächtigung nach § 43 Abs. 4 AufenthG erwogen werden.

Dazu könnte § 9 Abs. 5 BVFG (Entwurf) bestimmen, dass für die Regelung der Einzelheiten des Integrationskurses § 43 Abs. 4 des Aufenthaltsgesetzes entsprechend Anwendung findet.

### 10.2.2 Ausländerrechtlicher Familiennachzug von Personen nach § 8 Abs. 2 BVFG

Insbesondere von Sozialverbänden wurde kritisiert, dass ein neuer Beschluss der IMK als Grundlage für die aufenthaltsrechtliche Vorabzustimmung für die gemeinsame Einreise von nicht einbezogenen Familienangehörigen eines Spätaussiedlers mit diesem fehlte. Dies führte im Zusammenhang mit der mit dem Zuwanderungsgesetz eingeführten Voraussetzung von Sprachkenntnissen für die Einbeziehung von Ehegatten und Abkömmlingen von Spätaussiedlern dazu, dass die Ehegatten und Abkömmlinge in der Praxis nicht gemeinsam mit dem Spätaussiedler nach Deutschland übersiedeln konnten.

Ein Land weist darauf hin, dass durch die möglich gewordene Trennung der Einreise der berechtigten Familienmitglieder von den noch nicht sprachgetesteten, aber nachzugsberechtigten Angehörigen ein Nachteil der Art entstehen könnte, dass die bereits eingereisten Familienmitglieder monatelang auf ihre Angehörigen warten und die Integration des Familienverbandes insgesamt erschwert wird (mangels der Möglichkeit gemeinsamer Sprachentwicklung, schulischer und beruflicher Förderung).

Die dargestellte primär ausländerrechtliche, nicht unmittelbar vertriebenenrechtliche Problematik wurde durch die Änderung von § 27 Abs. 1 Satz 2 BVFG durch Art. 6 Nr. 6 des ZuwG verschärft; denn nunmehr sind von ihr nicht nur Stief- und Schwiegerkinder, sondern auch Ehegatten und Abkömmlinge, die mangels Grundkenntnissen der deutschen Sprache nicht in einen Aufnahmebescheid einbezogen werden konnten, betroffen.

Die IMK hat jedoch zwischenzeitlich auf ihrer Sitzung am 4./5. Mai 2006 hierzu einen Beschluss gefasst. Danach ist – jedenfalls bei bis zum 30. September 2006 erteilten Aufnahmebescheiden – die gemeinsame Einreise nicht einbezogener Familienangehöriger grundsätzlich von der Fähigkeit der Verständigung in deutscher Sprache auf einfache Art abhängig und soll im besonderen Härtefall auch unabhängig davon möglich sein.

### 10.2.3 Fehlen einer Einbeziehungsmöglichkeit für Ehegatten bei einer Ehedauer von unter drei Jahren

Durch Art. 6 Nr. 6 Buchstabe b) ZuwG wurde § 27 Abs. 1 Satz 2 BVFG dahingehend geändert, dass die Einbeziehung eines Ehegatten eine dreijährige Ehebestandsdauer voraussetzt. Die fehlende Einbeziehungsmöglichkeit für Ehegatten bei einer Ehedauer unter drei Jahren wird vom Deutschen Roten Kreuz bemängelt. Gerade junge Ehepartner bemühten sich, die erforderlichen Nachweise für das vertriebenenrechtliche Aufnahmeverfahren schnellstmöglich zu erlangen, würden durch die genannte Regelung aber vor die Entscheidung gestellt, (zunächst) gemeinsam im Herkunftsgebiet zu verbleiben oder alsbald mit dem Ehegatten im Rahmen des ausländerrechtlichen Familiennachzugs nach Deutschland zu kommen.

Bei der angeregten Abschaffung der Mindestehedauer als Voraussetzung für die Einbeziehung ist jedoch zu bedenken, dass Aufnahmeverfahren in der Regel mehrere Jahre dauern, so dass die 3-Jahres-Frist regelmäßig eingehalten ist. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass der einbezogene

Ehegatte in Deutschland automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit erhält. Bei kürzeren Ehebestandszeiten könnte schließlich die Möglichkeit des Familiennachzugs nach Deutschland nach Aufenthaltsrecht ausreichen. Schließlich ist zu beachten, dass die 3-Jahres-Frist auch geeignet ist, Missbrauch zu verhindern.

## 10.3 Versagung des Visums bei Vorstrafen trotz Vorliegens eines Einbeziehungsbescheides

Unabhängig von den Änderungen im Bundesvertriebenengesetz durch das Zuwanderungsgesetz ist festzustellen, dass de lege lata weder der Aufnahme- noch der Einbeziehungsbescheid zur Folge hat, dass die aufenthaltsrechtlichen Vorschriften für die Erteilung eines Visums zur Einreise nach Deutschland nicht gelten. Dies kann zum Beispiel dazu führen, dass ein wegen einer Straftat verurteilter Familienangehöriger trotz Einbeziehung in dessen Bescheid nicht mit dem Spätaussiedler nach Deutschland ausreisen oder diesem folgen kann.

Das Deutsche Rote Kreuz stellt die Frage, ob die aufenthaltsrechtlichen Regelungen den Vorschriften des Vertriebenenrechts in dieser Weise vorgehen dürften.

Bei Erteilung eines Aufnahme- oder Einbeziehungsbescheides werden nicht alle Gesichtspunkte geprüft, die der Erteilung eines Visums entgegenstehen könnten.

Neben den vertriebenenrechtlichen Regelungen kommen daher ergänzend die ausländerrechtlichen Einreiseregelungen zur Anwendung. Dies kann in besonders gelagerten Einzelfällen dazu führen, dass die Einreise versagt wird, weil die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen nicht erfüllt sind. IN DISEM Zusammenhang problematische Fälle sind hier nur sehr wenige bekannt. Die kleinere Zahl der Problemfälle dürfte sich mit dem 7. Änderungsgesetz zum Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge nochmals verringern, weil dadurch die Gründe für den Ausschluss von der vertriebenenrechtlichen Aufnahme und Einbeziehung erweitert werden.

Im Übrigen bedarf der Klarstellung, dass das vertriebenenrechtliche Aufnahmeverfahren keinen Vertrauenstatbestand für Straftäter schafft, nach Deutschland einreisen zu dürfen.

# 11 Staatsangehörigkeit

## 11.1 Erfahrungen mit der Regelanfrage

Die Erfahrungen der Länder mit der Regelanfrage bei den Verfassungsschutzbehörden vor der Einbürgerung, die durch das Zuwanderungsgesetz seit dem 1. Januar 2005 in § 37 Abs. 2 des StAG gesetzlich geregelt ist, aber weitgehend schon zuvor praktiziert wurde, sind überwiegend positiv. In einer Reihe von Fällen konnten erst auf Grund der Regelanfrage Ausschlussgründe im Sinne des § 11 Satz 1 Nr. 2 StAG festgestellt werden, in denen die Einbürgerung dann versagt werden konnte oder der Einbürgerungsantrag nach entsprechendem Vorhalt vom Einbürgerungsbewerber zurückgenommen wurde. In einigen Fällen sind Klagen auf Einbürgerung, in denen diese im Hinblick auf Ausschlussgründe im Sinne des § 11 Satz 1 Nr. 2 StAG versagt worden war, von den Verwaltungsgerichten zurückgewiesen worden; Anträge auf Zulassung der Berufung wurden von den Oberverwaltungsgerichten ebenfalls zurückgewiesen. Andere entsprechende Klagen wurden zurückgenommen. Einige Verfahren sind noch anhängig.

Die Regelanfrage hat sich somit bewährt. Die Evaluierung hat keine Notwendigkeit für eine Gesetzesänderung ergeben.

## 11.2 Auswirkungen der intensivierten Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsbehörden und den Einbürgerungsbehörden

Soweit bereits Erfahrungen in den Ländern vorliegen, sind die Auswirkungen überwiegend positiv dargestellt worden.

Die Evaluierung hat keine Notwendigkeit für eine Gesetzesänderung ergeben.

## 11.3 Rücknahme erschlichener Einbürgerungsentscheidungen

Das Bundesverfassungsgericht hat am 24. Mai 2006[389] dazu entschieden:

1. Das Entziehungsverbot des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG schließt die Rücknahme einer erschlichenen Einbürgerung nicht aus.

2. Der Schutzzweck des Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG, der die Entstehung von Staatenlosigkeit beim Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit verbietet, erstreckt sich nicht auf erschlichene Einbürgerungen.

3. Die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder bieten für Fälle einer zeitnahen Rücknahme der Einbürgerung, über deren Voraussetzungen der Eingebürgerte selbst getäuscht hat, eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage.

Damit hat es die auf der herrschenden Auffassung beruhende Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und die Praxis der Staatsangehörigkeitsbehörden bestätigt, sieht aber noch gesetzgeberischen Handlungsbedarf für die Fälle, in denen durch die Rücknahme der Einbürgerung die Staatsangehörigkeit Dritter (miteingebürgerte Angehörige oder nachgeborene Kinder), betroffen ist.

Hier fordert das Bundesverfassungsgericht eine hinreichend bestimmte Regelung, die eine Verwaltungsentscheidung vorhersehbar macht.

Entsprechende gesetzliche Regelungen im Staatsangehörigkeitgesetz setzen sorgfältige verfassungsfeste Abwägungen zwischen dem Rechtstatus der an der Täuschung Unbeteiligten und den weiteren Rechtsfolgen, zum Beispiel hinsichtlich des Aufenthaltsrechts aller Betroffenen, voraus. Dies soll daher nicht mehr in das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union einbezogen werden, sondern einem späteren Vorhaben vorbehalten bleiben.

---

[389] BVerfG, Urteil vom 24. Mai 2006 – 2BvR 699/04 –, soweit ersichtlich noch nicht veröffentlicht.

## Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---|---|
| A.a.O. | am angegebenen Ort |
| AAV | Verordnung über Aufenthaltsgenehmigungen zur Ausübung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit – Arbeitsaufenthalteverordnung |
| ABH | Ausländerbehörde |
| ABl. EU | Amtsblatt der Europäischen Union |
| ABl. EG | Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft |
| AG | Amtsgericht |
| ALG II | Arbeitslosengeld II |
| ARB | Ausländerreferentenbesprechung |
| ARB 1/80 | Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrates EWG – Türkei |
| ArgeFlü | Arbeitsgemeinschaft Flüchtlinge |
| ArGV | Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für ausländische Arbeitnehmer – Arbeitsgenehmigungsverordnung |
| ASAV | Verordnung über Ausnahmeregelungen für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis an neueinreisende ausländische Arbeitnehmer Anwerbestoppausnahmeverordnung |
| AsylbLG | Asylbewerberleistungsgesetz |
| AsylVfG | Asylverfahrensgesetz |
| AufenthG | Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet – Aufenthaltsgesetz |
| AufenthV | Aufenthaltsverordnung |
| AuslG | Ausländergesetz vom 9.7.1990 |
| Az. | Aktenzeichen |
| AZR | Ausländerzentralregister |
| AZRG | Gesetz über das Ausländerzentralregister |
| AZRG-DV | Durchführungsverordnung zum Ausländerzentralregister |
| BA | Bundesagentur für Arbeit |
| BAMF | Bundesamt für Migration und Flüchtlinge |
| BayVGH | Bayerischer Verwaltungsgerichtshof |
| BDA | Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeber |
| BeschV | Verordnung über die Zulassung von neueinreisenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung – Beschäftigungsverordnung |
| BeschVerfV | Verordnung über das Verfahren und die Zulassung von im Inland lebenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung – Be- |

| | |
|---|---|
| | schäftigungsverfahrensverordnung |
| BfV | Bundesamt für Verfassungsschutz |
| BGB | Bürgerliches Gesetzbuch |
| BKA | Bundeskriminalamt |
| BMI | Bundesministerium des Innern |
| BND | Bundesnachrichtendienst |
| BPolG | Bundespolizeigesetz |
| BR-Drs. | Bundesratsdrucksache |
| BT-Drs. | Bundestagsdrucksache |
| BVA | Bundesverwaltungsamt |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht |
| BVerfGE | Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts |
| BVerfSchG | Bundesverfassungsschutzgesetz |
| BVerwG | Bundesverwaltungsgericht |
| BVerwGE | Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts |
| BVFG | Bundesvertriebenengesetz |
| BVFG-VwV | Verwaltungsvorschrift zum Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge |
| DGB | Deutscher Gewerkschaftsbund |
| DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag |
| DÖV | Die Öffentliche Verwaltung |
| DV AuslG | Durchführungsverordnung zum Ausländergesetz |
| DVBl | Deutsches Verwaltungsblatt |
| Ebd. | Ebenda |
| EGMR | Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte |
| EGV | Vertrag über die Europäische Gemeinschaft |
| EKD | Evangelische Kirche Deutschland |
| EMRK | Europäische Menschenrechtskonvention |
| EuGH | Europäischer Gerichtshof |
| FKS | Finanzkontrolle-Schwarzarbeit |
| FreizügG/EU | Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern – Freizügigkeitsgesetz/EU |
| GASiM | Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration |
| GERR | Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen |
| GG | Grundgesetz |
| GKI | Gemeinsame Konsularische Instruktion |

| | |
|---|---|
| HumHAG | Gesetz über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge |
| IHK | Industrie- und Handelskammer |
| IMK | Ständige Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder, Innenministerkonferenz |
| InfAuslR | Informationsbrief Ausländerrecht |
| IntV | Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler – Integrationskursverordnung |
| JuMiKo | Ständige Konferenz der Justizminister und –senatoren der Länder, Justizministerkonferenz |
| MAD | Militärischer Abschirmdienst |
| MEB | Migrationserstberatung |
| MoU | Memorandum of Understanding |
| NRO | Nichtregierungsorganisationen |
| NVwZ | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht |
| NVwZ-RR | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht-Rechtsprechungsreport |
| OBG | Ordnungsbehördengesetz NRW |
| OLG | Oberlandesgericht |
| OVG | Oberverwaltungsgericht |
| Rn. | Randnummer |
| Rs. | Rechtssache |
| S. | Seite |
| SDÜ | Schengener Durchführungsübereinkommen |
| SGB | Sozialgesetzbuch |
| Slg. | Sammlung |
| LEONARDO; PHARE, SOKRATES, TACIS | EU-Ausbildungsprogramme |
| StAG | Staatsangehörigkeitsgesetz |
| STPO | Strafprozessordnung |
| TESTA | Trans-European Services for Telematics between Administrations |
| UNHCR | Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen |
| VAH | Vorläufige Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zum Aufenthaltgesetz und zum Freizügigkeitsgesetz/EU vom 22. Dezember 2004 |
| VENSA | Verfassungs- und verwaltungsgerichtliche Entscheidungssammlung Baden-Württemberg |

| | |
|---|---|
| VG | Verwaltungsgericht |
| VGH | Verwaltungsgerichtshof |
| VILA | Verteilung illegal eingereister Ausländer |
| VwKostG | Verwaltungskostengesetz |
| VwVfG | Verwaltungsverfahrensgesetz |
| ZuwG | Zuwanderungsgesetz |