

Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 17/13022 –**

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern

A. Problem

Gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 79 Absatz 2 Buchstabe a und b, haben das Europäische Parlament und der Rat im Jahr 2011 folgende Richtlinien im Bereich des Aufenthaltsrechts erlassen:

1. Richtlinie 2011/51/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2011 zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates zur Erweiterung ihres Anwendungsbereichs auf Personen, die internationalen Schutz genießen (ABl. L 132 vom 19.5.2011, S. 1),
2. Richtlinie 2011/98/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten (ABl. L 343 vom 23.12.2011, S. 1).

Dieser Gesetzentwurf dient dazu, die oben genannten Richtlinien in das innerstaatliche Recht umzusetzen. Darüber hinaus sollen unabhängig von der Umsetzung der Richtlinien weitere Anpassungen im Aufenthaltsrecht vorgenommen werden, die überwiegend klarstellende Funktion haben.

B. Lösung

Mit der Richtlinie 2011/51/EU wurde der Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/109/EG (sog. Daueraufenthaltsrichtlinie) auf Ausländer erweitert, die internationalen Schutz im Sinne der Richtlinie 2011/95/EU (sog. Qualifikationsrichtlinie) genießen. Dieser Personenkreis war bislang von dem Erwerb eines EU-Daueraufenthaltsrechts ausgeschlossen. Die Umsetzung der Richtlinie erfordert Änderungen im Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und in der Aufenthaltsverordnung (AufenthV).

Die Richtlinie 2011/98/EU sieht die Einführung eines kombinierten Aufenthaltstitels für Aufenthaltserlaubnisse zum Zweck der Erwerbstätigkeit (single permit)

und eine verfahrensrechtliche Bündelung der Entscheidungen zu Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis (one stop government) vor. Darüber hinaus regelt sie bestimmte Gleichbehandlungsrechte, insbesondere im Renten- und Sozialrecht. Der kombinierte Aufenthaltstitel und die verfahrensrechtliche Bündelung wurden in Deutschland bereits 2005 eingeführt. Umsetzungsbedarf besteht vor allem im Rentenrecht (Rentenexport).

Der Gesetzentwurf beinhaltet darüber hinaus weitere Änderungen des Aufenthaltsrechts, die nicht im Zusammenhang mit der Umsetzung der genannten Richtlinien stehen. Dies sind insbesondere

- eine Klarstellung in § 2 Absatz 3 AufenthG, dass der Bezug von Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 6b des Bundeskindergeldgesetzes (sog. Bildungspaket) nicht als eine für die Regelerteilungsvoraussetzung der Lebensunterhaltssicherung schädliche Inanspruchnahme öffentlicher Mittel gilt,
- eine Klarstellung, dass die Aufenthaltserlaubnis nach § 16 Absatz 5 AufenthG zur Teilnahme an einem Schüleraustausch nicht nur in Ausnahmefällen erteilt werden kann,
- die Einräumung eines unbeschränkten Arbeitsmarktzugangs für ausländische Familienangehörige, die einen Aufenthaltstitel nach Abschnitt 6 des AufenthG besitzen,
- eine Angleichung des für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 28 Absatz 2 AufenthG erforderlichen Sprachniveaus (A 1) an das für die Erteilung eines unbefristeten Aufenthaltsrechts im Übrigen geltende Sprachniveau (B 1),
- eine Neuregelung des Kindernachzugs zu nur einem Elternteil bei gemeinsamer Personensorge, wenn der andere Elternteil dem Nachzug des Kindes zustimmt (§ 32 AufenthG).

Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch die Änderungen in den §§ 113 und 114 SGB VI entstehen der gesetzlichen Rentenversicherung Mehrausgaben von rund 7 Mio. Euro jährlich.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Erfüllungsaufwand der Bundesverwaltung

Durch die Umsetzung der Richtlinie 2011/51/EU (Erweiterung der Daueraufenthaltsrichtlinie) entsteht ein Erfüllungsaufwand der Verwaltung insbesondere durch die vorgeschriebene Konsultation unter den Mitgliedstaaten der Europä-

ischen Union in Fällen, in denen der internationale Schutz durch einen anderen Mitgliedstaat gewährt wird als durch den, der die Rechtsstellung als langfristig Aufenthaltsberechtigter zuerkannt hat. Der Erfüllungsaufwand beläuft sich auf durchschnittlich ca. 22 Euro pro Fall. Die Anzahl der Fälle, in denen ein solches Konsultationsverfahren durchzuführen sein wird, lässt sich gegenwärtig noch nicht abschätzen.

Durch die Umsetzung der Richtlinie 2011/98/EU entsteht in der gesetzlichen Rentenversicherung ein Erfüllungsaufwand von rund 400 000 Euro für die Neufeststellung der Bestandsrenten. Im Übrigen wird die Umsetzung voraussichtlich keinen zusätzlichen Erfüllungsaufwand der Verwaltung verursachen, da der kombinierte Aufenthaltstitel sowie die verfahrensrechtliche Bündelung der Entscheidung zu Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis bereits geltendes Recht sind.

Durch die neu hinzugefügten Speichersachverhalte im Ausländerzentralregister entsteht beim Bundesverwaltungsamt ein einmaliger Mehraufwand in Höhe von ca. 140 000 Euro.

Etwaiger Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln soll finanziell und stellenmäßig im jeweiligen Einzelplan ausgeglichen werden.

Sonstiger Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Durch die Umbenennung des Aufenthaltstitels nach § 9a AufenthG von „Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG“ in „Erlaubnis zum Daueraufenthalt – EU“ entsteht voraussichtlich nur ein geringer Erfüllungsaufwand.

Durch die Abschaffung der Aufenthaltstitelpflicht für Seeleute (§ 4 Absatz 4 AufenthG) wird sich der Erfüllungsaufwand der Verwaltung reduzieren. Der Umfang der Reduktion lässt sich mangels statistischer Informationen zur Anzahl der an Seeleute erteilten Aufenthaltstitel nicht näher beziffern. Die Fallzahl dürfte jedoch gering sein.

Durch die Erweiterung der Befreiung von Binnenschiffahrtspersonal von der Aufenthaltstitelpflicht (§ 25 AufenthV) dürfte sich der Erfüllungsaufwand der Verwaltung reduzieren. Der Umfang der Reduktion lässt sich mangels statistischer Informationen zur Anzahl der an Binnenschiffer erteilten Aufenthaltstitel nicht näher beziffern.

Durch die Ergänzung des Erweiterten Datensatzes nach § 65 AufenthV um die BVA-Verfahrensnummer (BVA = Bundesverwaltungsamt) entstehen unter Umständen Mehraufwendungen bei den Ausländerbehörden, die ihre Fachverfahren ggf. um ein entsprechendes zusätzliches Feld ergänzen müssen. Derartige Anpassungen sind jedoch in der Regel von den Verträgen zur Pflege der Fachverfahren umfasst, so dass der zusätzliche Aufwand überschaubar sein dürfte.

F. Weitere Kosten

Den Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft entstehen keine sonstigen Kosten. Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/13022 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

1. Artikel 1 wird wie folgt geändert:

a) Nummer 1 wird wie folgt geändert:

aa) Buchstabe b wird aufgehoben.

bb) Der bisherige Buchstabe c wird Buchstabe b.

b) Nummer 2 Buchstabe a wird wie folgt geändert:

aa) Nummer 3 wird aufgehoben.

bb) Die bisherigen Nummern 4 bis 7 werden die Nummern 3 bis 6.

c) In Nummer 8 Buchstabe b werden die Wörter „zwar einen nach § 4 erforderlichen Aufenthaltstitel vorweist, dieser“ durch die Wörter „zwar ein nach § 4 erforderliches Visum bei Einreise besitzt, dieses“ ersetzt.

d) Nummer 10 wird wie folgt gefasst:

„10. § 18c wird wie folgt geändert:

a) In der Überschrift wird das Wort „Aufenthaltstitel“ durch das Wort „Aufenthaltserlaubnis“ ersetzt.

b) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden die Wörter „ein Aufenthaltstitel“ durch die Wörter „eine Aufenthaltserlaubnis“ ersetzt.

bb) In Satz 2 werden die Wörter „Der Aufenthaltstitel“ durch die Wörter „Die Aufenthaltserlaubnis“ ersetzt.

c) In Absatz 2 wird das Wort „Aufenthaltstitel“ durch das Wort „Aufenthaltserlaubnis“, werden die Wörter „des Aufenthaltstitels“ durch die Wörter „der Aufenthaltserlaubnis“ und die Wörter „eines Aufenthaltstitels“ durch die Wörter „einer Aufenthaltserlaubnis“ ersetzt.

d) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Auf Ausländer, die sich bereits im Bundesgebiet aufhalten, findet Absatz 1 nur Anwendung, wenn diese unmittelbar vor der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 im Besitz eines Aufenthaltstitels zum Zweck der Erwerbstätigkeit waren.““

e) Nummer 11 wird wie folgt gefasst:

„11. § 19a Absatz 6 wird wie folgt geändert:

a) In Satz 1 werden die Wörter „§ 9 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 und 4 bis 9 vorliegen“ durch die Wörter „§ 9 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2, 4 bis 6, 8 und 9 vorliegen und er über einfache Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt“ ersetzt.

b) In Satz 3 werden die Wörter „deutsche Sprachkenntnisse der Stufe B1 nachweist“ durch die Wörter „über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt“ ersetzt.“

f) Nummer 15 Buchstabe b wird wie folgt gefasst:

b) Absatz 3 wird wie folgt geändert:

aa) Die Angabe „35“ wird durch die Angabe „34“ ersetzt.

bb) Folgender Satz wird angefügt:

„Die einem Elternteil eines minderjährigen ledigen Deutschen zur Ausübung der Personensorge erteilte Aufenthaltserlaubnis ist auch nach Eintritt der Volljährigkeit des Kindes zu verlängern, solange das Kind mit ihm in familiärer Lebensgemeinschaft lebt und das Kind sich in einer Ausbildung befindet, die zu einem anerkannten schulischen oder beruflichen Bildungsabschluss oder Hochschulabschluss führt.““

g) In Nummer 26 wird § 75 Nummer 7 wie folgt gefasst:

„7. Koordinierung der Programme und Mitwirkung an Projekten zur Förderung der freiwilligen Rückkehr sowie Auszahlung hierfür bewilligter Mittel;“

h) Nach Nummer 27 wird folgende Nummer 27a eingefügt:

„27a. Nach § 81 Absatz 4 Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

„Dies gilt nicht für ein Visum nach § 6 Absatz 1.““

i) In Nummer 31 wird das Wort „Ehegatten“ durch das Wort „Familienangehörige“ und werden die Wörter „eine Aufenthaltserlaubnis“ durch die Wörter „einen Aufenthaltstitel“ ersetzt.

2. Artikel 6 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 Nummer 4 Buchstabe a wird die eckige Klammer durch die Angabe „1. Dezember 2013“ ersetzt.

b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Die AZRG-Durchführungsverordnung vom 17. Mai 1995 (BGBl. I S. 695), die zuletzt durch Artikel 2 Absatz 7 des Gesetzes vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1084) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 18 Absatz 2 wird wie folgt geändert:

a) In Nummer 5 wird das Wort „oder“ am Ende durch ein Komma ersetzt.

b) In Nummer 6 wird der Punkt am Ende durch das Wort „oder“ ersetzt.

c) Folgende Nummer 7 wird angefügt:

„7. Bescheinigung über den Fortbestand der Niederlassungserlaubnis ausgestellt.“

2. Die Anlage wird wie folgt geändert:

a) Abschnitt I wird wie folgt geändert:

aa) In Nummer 6 werden die Spalten A, B und C wie folgt gefasst:

„a) Ersteinreise in das Bundesgebiet am	(5)	– Ausländerbehörden und mit der Durchführung ausländerrechtlicher Vorschriften betraute Stellen zu a) bis g) – Speicherung durch die Registerbehörde zu h)“.
b) Zuzug von einer anderen Ausländerbehörde am	(5)	
c) Zuzug von unbekannt am	(5)	

d) Fortzug ins Ausland am	(5)
e) Fortzug nach unbekannt	(5)
f) verstorben am	(5)
g) Wiederzuzug aus dem Ausland am	(5)
h) nicht mehr aufhältig seit	(5)

bb) Nummer 9 wird wie folgt geändert:

aaa) In Spalte A Buchstabe c werden die Wörter „widerrufen/erloschen am“ durch die Wörter

„zurückgenommen am

widerrufen am

erloschen am“

ersetzt.

bbb) Nach Buchstabe j wird folgender Buchstabe k angefügt:

„k) Aufenthaltstitel erteilt nach Einreise in das Bundesgebiet mit Visum nach § 18c AufenthG am“.

ccc) In Spalte B wird zu dem neuen Buchstaben k aus Spalte A die Angabe „(5)*“ eingefügt.

cc) In Nummer 10 Buchstabe b werden die Angaben in den Spalten A und B zu den Doppelbuchstaben jj bis oo durch die folgenden Angaben ersetzt:

„jj) § 19a AufenthG i. V. m. § 41a Absatz 1 BeschV (Blaue Karte EU, Voraufenthalt mit Blauer Karte EU in einem anderen EU-Mitgliedstaat, Regelberufe) erteilt am befristet bis Staatsangehörigkeitsschlüssel anderer EU-Mitgliedstaat	(2)*
kk) § 19a AufenthG i. V. m. § 41a Absatz 1 BeschV (Blaue Karte EU, Voraufenthalt mit Blauer Karte EU in einem anderen EU-Mitgliedstaat, Regelberufe) abgelehnt am Staatsangehörigkeitsschlüssel anderer EU-Mitgliedstaat	(2)*
ll) § 19a AufenthG i. V. m. § 41a Absatz 2 BeschV (Blaue Karte EU, Voraufenthalt mit Blauer Karte EU in einem anderen EU-Mitgliedstaat, Mangelberufe) erteilt am befristet bis Staatsangehörigkeitsschlüssel anderer EU-Mitgliedstaat	(2)*
mm) § 19a AufenthG i. V. m. § 41a Absatz 2 BeschV (Blaue Karte EU, Voraufenthalt mit Blauer Karte EU in einem anderen EU-Mitgliedstaat, Mangelberufe) abgelehnt am Staatsangehörigkeitsschlüssel anderer EU-Mitgliedstaat	(2)*
nn) § 20 Absatz 1 AufenthG (Forscher) erteilt am befristet bis	(2)*

oo)	§ 20 Absatz 5 AufenthG (in [Staatsangehörigkeitsschlüssel des EU-Mitgliedstaates] zugelassener Forscher) erteilt am befristet bis	(2)*)
pp)	§ 21 Absatz 1 AufenthG (selbständige Tätigkeit – wirtschaftliches Interesse) erteilt am befristet bis	(2)*)
qq)	§ 21 Absatz 2 AufenthG (selbständige Tätigkeit – völkerrechtliche Vergünstigung) erteilt am befristet bis	(2)*)
rr)	§ 21 Absatz 2a AufenthG (selbständige Tätigkeit – Absolvent inländischer Hochschule) erteilt am befristet bis	(2)*)
ss)	§ 21 Absatz 5 AufenthG (freiberufliche Tätigkeit) erteilt am befristet bis	(2)*“.

dd) Nummer 11 wird wie folgt geändert:

- aaa) In Spalte A Buchstabe b wird das Wort „(Daueraufenthalt-EG)“ durch das Wort „(Daueraufenthalt – EU)“ ersetzt.
- bbb) In den Spalten A und B werden die Angaben zu den Buchstaben g bis p durch die folgenden Angaben ersetzt:

„g)	§ 19a Absatz 6 Satz 1 AufenthG (Niederlassungserlaubnis für Inhaber der Blauen Karte EU nach frühestens 33 Monaten) erteilt am	(2)*)
h)	§ 19a Absatz 6 Satz 3 AufenthG (Niederlassungserlaubnis für Inhaber der Blauen Karte EU nach frühestens 21 Monaten) erteilt am	(2)*)
i)	§ 21 Absatz 4 AufenthG (3 Jahre selbständige Tätigkeit) erteilt am	(2)
j)	§ 23 Absatz 2 AufenthG (besondere Fälle) erteilt am	(3)*)
k)	§ 26 Absatz 3 AufenthG (Asyl/GFK nach 3 Jahren) erteilt am	(2)
l)	§ 26 Absatz 4 AufenthG (aus humanitären Gründen nach 7 Jahren) erteilt am	(3)
m)	§ 28 Absatz 2 AufenthG (Familienangehörige von Deutschen) erteilt am	(2)*)
n)	§ 31 Absatz 3 AufenthG (eigenständiges Aufenthaltsrecht der ausländischen Ehegatten) erteilt am	(2)*)

o) § 35 AufenthG (Kinder) erteilt am	(2)*
p) § 38 Absatz 1 Nummer 1 (ehemalige Deutsche) erteilt am	(2)*
q) Bescheinigung nach § 51 Absatz 2 Satz 3 erteilt am befristet bis	(2)*
r) dem Freizügigkeitsabkommen EG/Schweiz für freizügigkeitsberechtigte Schweizerische Bürger erteilt am	(2)*
s) dem Freizügigkeitsabkommen EG/Schweiz für Angehörige von freizügigkeitsberechtigten Schweizerischen Bürgern erteilt am	(2)*.

ee) Nummer 12 wird wie folgt geändert:

aaa) Spalte A wird wie folgt geändert:

aaaa) Buchstabe a wird aufgehoben.

bbbb) Die bisherigen Buchstaben b bis d werden die Buchstaben a bis c.

bbb) In Spalte B wird die zum bisherigen Buchstaben a gehörige Angabe „(2)*“ gestrichen.

ff) In Nummer 17 Spalte A Buchstabe b werden nach der Angabe „§ 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG“ die Wörter

„1. wegen fehlender Reisedokumente

2. aufgrund familiärer Bindungen zu einem Duldungsinhaber nach Nummer 1

3. aus sonstigen Gründen“

eingefügt.

gg) Nummer 20 Spalte A, B und C wird wie folgt gefasst:

„§ 3 Nr. 3 und 7 in Verbindung mit § 2 Absatz 3 und § 3 Nr. 8 Zurückweisung, Zurückschiebung und Abschiebung im Sinne des § 71 Abs. 3 Nr. 1a und 1b AufenthG und Hinweis auf Begründungstext		– Ausländerbehörden und mit der Durchführung ausländerrechtlicher Vorschriften betraute öffentliche Stellen zu d) und e) – mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs betraute Behörden – in der Rechtsverordnung nach § 58 Abs. 1 des Bundespolizeigesetzes bestimmte Bundespolizeibehörde – Zuspeicherung durch die Registerbehörde zu h)“.
a) zurückgewiesen am	(4)	
b) Ausreiseaufforderung vom Frist bis	(2)	
c) Abschiebung angedroht am	(3)	
d) Zurückgeschoben am Wirkung befristet bis	(4)	

e) Zurückgeschoben am Wirkung unbefristet	(4)	
f) Abgeschoben am Wirkung befristet bis	(4)	
g) Abgeschoben am Wirkung unbefristet	(4)	
h) Begründungstexte liegen vor zu f) und g)		

b) Abschnitt II Nummer 35 wird wie folgt geändert:

aa) Spalte A wird nach der Angabe „§ 29 Abs. 1 Nr. 6“ wie folgt geändert:

aaa) Die Wörter „Entscheidung über den Antrag“ werden durch die Wörter „Entscheidung über den Antrag und das erteilte Visum“ ersetzt.

bbb) Nach Buchstabe e werden die folgenden Buchstaben f bis h angefügt:

„f) Aufhebung des Visums

g) Rücknahme des Visums

h) Widerruf des Visums“.

bb) In Spalte B wird zu den neuen Buchstaben f bis h unter der Angabe „§ 29 Abs. 1 Nr. 6“ der Spalte A jeweils die Angabe „(2)*“ eingefügt.

c) In Abschnitt III Nummer 37 Spalte A Buchstabe b werden nach den Wörtern „Buchstaben e) bis h)“ die Wörter „sowie Nr. 20 Spalte A Buchstaben f) und g)“ angefügt.

c) Dem Absatz 3 wird folgende Nummer 0 vorangestellt:

„0. In § 4 Absatz 3 wird nach dem Wort „wenn“ das Wort „sich“ gestrichen und werden die Wörter „nicht auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen kann“ durch die Wörter „nicht über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt“ ersetzt.“

3. Artikel 7 wird wie folgt geändert:

a) In Satz 1 wird die Angabe „...“ durch die Angabe „2. Dezember 2013“ ersetzt.

b) Nach Satz 1 werden die folgenden Sätze eingefügt:

„Artikel 1 Nummer 2 tritt am 1. August 2013 in Kraft. Die Artikel 3 und 4 treten am ... [einsetzen: Datum des ersten Tages des auf die Verkündung folgenden Kalendermonats] in Kraft.“

Berlin, den 15. Mai 2013

Der Innenausschuss

Wolfgang Bosbach
Vorsitzender

Reinhard Grindel
Berichtersteller

Rüdiger Veit
Berichtersteller

Hartfrid Wolff (Rems-Murr)
Berichtersteller

Ulla Jelpke
Berichterstellerin

Memet Kilic
Berichtersteller

Bericht der Abgeordneten Reinhard Grindel, Rüdiger Veit, Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Ulla Jelpke und Memet Kilic

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 17/13022** wurde in der 234. Sitzung des Deutschen Bundestages am 18. April 2013 an den Innenausschuss federführend sowie an den Rechtsausschuss, den Haushaltsausschuss, den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und an den Haushaltsausschuss auch gemäß § 96 GO-BT zur Mitberatung überwiesen.

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Rechtsausschuss** hat in seiner 131. Sitzung am 15. Mai 2013 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs empfohlen.

Der **Haushaltsausschuss** hat in seiner 122. Sitzung am 15. Mai 2013 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der **Haushaltsausschuss** wird seinen Bericht gemäß § 96 GO-BT gesondert abgeben.

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** hat in seiner 98. Sitzung am 15. Mai 2013 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs empfohlen.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Innenausschuss hat in seiner 99. Sitzung am 20. März 2013 beschlossen, eine öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf durchzuführen. Die öffentliche Anhörung hat der Innenausschuss in seiner 104. Sitzung am 22. April 2013 durchgeführt. Auf das Protokoll Nr. 17/104 der Anhörung, an der sich fünf Sachverständige beteiligt haben, wird hingewiesen.

Der **Innenausschuss** hat den Gesetzentwurf in seiner 107. Sitzung am 15. Mai 2013 abschließend beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs in der Fassung des Änderungsantrags der Fraktionen der CDU/CSU und FDP auf Ausschussdrucksache 17(4)737. Zuvor wurde der Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 17(4)737 mit demselben Stimmenergebnis angenommen.

Der Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE. auf Ausschussdrucksache 17(4)735 wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der

Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD abgelehnt.

Der Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 17(4)735 hat einschließlich Begründung folgenden Wortlaut:

Artikel 1 (Änderung des Aufenthaltsgesetzes) wird wie folgt geändert:

1. In Nummer 2 a) werden nach Ziffer 5 die Ziffern 6 und 7 mit folgendem Wortlaut eingefügt:

„6. Wohngeld,

7. Freibeträge im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch, die eine Erwerbstätigkeit fördern sollen,“

Die bisherigen Ziffern 6 und 7 werden die Ziffern 8 und 9.

2. Die Nummer 8 wird aufgehoben.

3. Die Nummer 15 a) wird aufgehoben, die bisherigen Buchstaben b) und c) werden die Buchstaben a) und b).

4. In Nummer 18 wird dem neu gefassten § 32 Abs. 3 folgender Satz angefügt:

„Beim Kindernachzug zu international Schutzberechtigten werden an den Nachweis der Personensorge keine unzumutbaren Anforderungen gestellt.“

Begründung:

Die Änderungsvorschläge folgen Erkenntnissen aus der Sachverständigen-Anhörung des Innenausschusses vom 22. April 2013 zum Gesetzentwurf.

Zu 1.: Der Bezug von Wohngeld soll grundsätzlich unerschwerend bei der Berechnung der Lebensunterhaltssicherung im Aufenthaltsrecht, und nicht nur eingeschränkt, wie nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG 10 C 5.12) oder der Empfehlung des Bundesrates vom 22. März 2013 vorgesehen. Das Wohngeld ist keine klassische existenzsichernde Sozialleistung, sondern ein Mietzuschuss, der die Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen aufgrund höherer Miet- und Heizkosten vermeiden und auch einem familiengerechten Wohnen dienen soll.

Von einer Lebensunterhaltssicherung ist auch auszugehen, wenn ein Anspruch auf Leistungen nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch infolge der Freibeträge zur Förderung der Arbeitsaufnahme besteht (vgl. § 11b Abs. 3 SGB II) und diese in Anspruch genommen werden. Diese Freibeträge sollen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit fördern, nicht die Existenz sichern, worauf schon im 7. Bericht zur Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland kritisch hingewiesen wurde (Bundestagsdrucksache 16/7600, S. 108f). Beim Familiennachzug wird von der Anrechnung der Freibeträge bei der Lebensunterhaltsberechnung infolge der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs bereits abgesehen (vgl. Chakroun-Urteil vom 4. März 2010, C-578/08 und BVerwG I C 20./21.09, Urteil vom 16. November 2010). Unterschiedliche nationale bzw. unionsrechtliche Auslegungen des Begriffs der Lebensunterhaltssicherung im Aufenthaltsrecht sind schon aus Gründen der Rechtsklarheit nicht sinnvoll.

Zu 2.: In der Anhörung wurde deutlich, dass diese Gesetzesänderung in der grenzpolizeilichen Praxis unter anderem zu vermehrten Inhaftierungen führen könnte, obwohl dies laut Begründung nicht Zweck der Änderung sein soll. Zudem wurde die Notwendigkeit einer neuen Rechtsgrundlage für die betroffenen Fälle bestritten. Die Änderung sollte deshalb unterbleiben.

Zu 3.: Statt immer höhere Sprachanforderungen im Aufenthaltsrecht zu stellen, zumal wie hier, unter Berufung auf in der Vergangenheit erfolgte Verschärfungen an anderer Stelle, müssen die Anforderungen an den Nachweis von Deutschkenntnissen insgesamt wieder abgesenkt werden. Aufenthaltsrechte sollen nicht von der Schnelligkeit bzw. Fähigkeit, sich eine fremde Sprache anzueignen, abhängig gemacht werden. Dies stellt nicht zuletzt eine indirekte soziale Diskriminierung von bildungs- und lernbenachteiligten Menschen dar, z.B. älteren Personen oder Analphabeten. Die vorgesehene Verschärfung muss deshalb unterbleiben, im Gegenteil sind diesbezüglich umfassende Erleichterungen anzustreben.

Zu 4.: In der Sachverständigenanhörung vom 22. April 2013 wurde darauf verwiesen, dass die Neuformulierung des § 32 AufenthG zu einer – vermutlich ungewollten – Verschlechterung beim Kindernachzug zu anerkannten Schutzberechtigten führen könnte, weil in diesen Fällen wegen der fluchtbedingten Schwierigkeiten bei der Dokumentenbeschaffung bislang regelmäßig auf Nachweise der Personensorge verzichtet wird. Die vorgeschlagene Änderung dient der Klarstellung zur Wahrung der bisherigen Praxis und Rechtslage in Hinblick auf die Schwierigkeiten der Dokumentenbeschaffung für international Schutzberechtigte aus ihren Herkunftsländern.

Die Änderungsanträge der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 17(4)736 wurden jeweils in Einzelabstimmung abgelehnt.

Die Änderungsanträge I und III wurden mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgelehnt.

Die Änderungsanträge II, IV und V wurden mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD abgelehnt.

Die Änderungsanträge auf Ausschussdrucksache 17(4)736 haben einschließlich Begründung folgenden Wortlaut:

Zu Änderungsantrag I:

„Eigenständige Lebensunterhaltssicherung auch bei Bezug von Wohngeld“

Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe a (§ 2 Absatz 3 Satz 2 AufenthG) wird wie folgt geändert:

1. In Nummer 6 wird das Wort „und“ durch ein Komma ersetzt.
2. Nummer 7 wird wie folgt gefasst:
„7. Wohngeld und“
3. Die bisherige Nummer 7 wird Nummer 8.

Begründung

In dem § 2 Absatz 3 S. 2 AufenthG-E werden die öffentlichen Leistungen benannt, deren Bezug für den Erwerb oder die Verlängerung eines Aufenthaltstitels nicht schädlich ist. Mit dem Änderungsantrag wird das Wohngeld in diesen Katalog der unschädlichen öffentlichen Leistungen in § 2 Abs. 3 S. 2 AufenthG aufgenommen und damit ebenso wie Kindergeld, Kinderzuschlag, Elterngeld, Bafög etc. als Einkommen berücksichtigt.

Das Wohngeld dient nicht der Sicherung des Lebensunterhalts, sondern der Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens (§ 1 WoGG). Es ist ein Mietzuschuss, der die Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen aufgrund von höheren Miet- und Heizkosten vermeiden soll, ebenso wie der bereits nicht anrechenbare Kinderzuschlag für den Bedarf eines Kindes. Es ist daher widersprüchlich, Wohngeld ausländerrechtlich als öffentliche Leistung einzustufen, deren Bezug geeignet ist zum Verlust des Aufenthaltsrechts zu führen oder eine Familienzusammenführung zu verhindern.

Darüber hinaus ist die Bewertung des Wohngelds als aufenthaltsrechtlich schädliche Leistung nicht mit der sog. Familienzusammenführungsrichtlinie (Richtlinie 2003/86/EG) vereinbar. Der Europäische Gerichtshof hat mit Urteil vom 4. März 2010 eine grundlegende Entscheidung zu den Anforderungen der Lebensunterhaltssicherung nach der Familienzusammenführungsrichtlinie getroffen (Rs. C 578/08 – Chakroun). Demnach darf mit Blick auf die Lebensunterhaltsdeckung nur der Mindestbetrag für das Existenzminimum gefordert werden. Darüber hinausgehende Leistungen des Sozialsystems dürfen den Familiennachzug nicht verhindern.

In der Anhörung des Innenausschusses vom 22. April 2013 hat die Mehrheit der Sachverständigen angeregt, die gesetzliche Definition der aufenthaltsrechtlich erforderlichen Lebensunterhaltssicherung im Lichte der europarechtlichen Vorgaben umfassend zu vereinfachen und zu reformieren. Die Bundesregierung ist gehalten, dieser Empfehlung alsbald nachzukommen.

Zu Änderungsantrag II:

„Niederlassungserlaubnis für Ehegatten von Deutschen“

Artikel 1 Nummer 15 (§ 28 AufenthG – Familiennachzug zu Deutschen) wird wie folgt geändert:

1. Buchstabe a wird aufgehoben.
2. Die bisherigen Buchstaben b und c werden Buchstaben a und b.

Begründung

Für den Erwerb einer Niederlassungserlaubnis müssen sich Ehegatten von Deutschen bisher „auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen“ können (Sprachniveau A1). Dieses Erfordernis soll nun auf „ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache“ (Sprachniveau B1) angehoben werden.

Mit dem Änderungsantrag wird die Anhebung der erforderlichen Deutschkenntnisse für eine Niederlassungserlaubnis wieder aufgehoben.

Die Bundesregierung begründet die Verschärfung damit, dass dadurch eine Angleichung an andere Stellen des Aufenthaltsgesetzes erfolgt. Diese Begründung überzeugt nicht. Eine einheitliche Praxis existiert ohnehin nicht. So wird z. B. auch die Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte, Forscher und Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 2 AufenthG ohne ausreichende Deutschkenntnisse erteilt. Außerdem beziehen sich die Normen, an denen sich die Angleichung orientiert, auf die Erteilung eines Aufenthaltstitels oder seine Verfestigung mit Blick auf AusländerInnen, die nicht mit einem Deutschen verheiratet sind. Es besteht kein Wertungswiderspruch, wenn von einwanderungswilligen ArbeitnehmerInnen andere Voraussetzungen gefordert werden, als von bleibeberechtigten Ehegatten von Deutschen. Ehegatten von Deutschen sind bei der Aufenthaltsverfestigung auch im Hinblick auf die Voraufenthaltszeit oder die Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung privilegiert. Zudem bewirkt der Vorschlag der Bundesregierung einen Wertungswiderspruch bei den unterschiedlichen Integrationsstufen Aufenthaltserlaubnis – Niederlassungserlaubnis – Einbürgerung. Für eine Einbürgerung sind gem. § 10 Abs. 1 Nr. 6 StaG ausreichende Deutschkenntnisse erforderlich. Dass dies ebenso bei einer Niederlassungserlaubnis für nachgezogene Ehegatten und minderjährige Kinder von Deutschen gelten soll, ist nicht sachgerecht. Ohnehin wäre die geplante Regelung wegen des assoziationsrechtlichen Verschlechterungsverbots nach Art. 13 ARB 1/80 auf türkische Staatsangehörige, bei der die Regelung die größte Anwendung findet, nicht anwendbar.

Zu Änderungsantrag III:

„Kindernachzug bei anerkannten Flüchtlingen“

Artikel 1 Nummer 18 (§ 32 AufenthG – Kindernachzug) wird wie folgt geändert:

§ 32 Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Dem minderjährigen ledigen Kind eines Ausländers ist eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn

1. der Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1 oder 2 oder eine Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 3 besitzt oder
2. beide Eltern oder der allein personensorgeberechtigte Elternteil eine Aufenthaltserlaubnis, eine Blaue Karte EU, eine Niederlassungserlaubnis oder eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt – EU besitzen.“

Begründung

Die neue Vorschrift zum Kindernachzug im Gesetzentwurf zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern betrifft im Wesentlichen eine Erleichterung für Kinder von Elternteilen, die das Sorgerecht gemeinsam ausüben. Sie bewirkt aber gleichzeitig eine Verschlechterung für nachziehende Kinder von anerkannten Flüchtlingen.

Bisher muss von Elternteilen mit Flüchtlingsanerkennung die Personensorge für nachziehende Kinder nicht gesondert nachgewiesen werden. Verlangt werden nur der Besitz der Aufenthaltserlaubnis sowie ein Abstammungsnachweis. Dementsprechend heißt es in Ziffer 32.1.1. der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom 26. Oktober 2009: „Einen eigenständigen Anspruch auf Aufenthalt sieht § 32 Absatz 1 Nummer 1 für das Kind von Eltern bzw.

eines Elternteils mit Asyl- bzw. Flüchtlingsstatus vor; das in Absatz 1 Nummer 2 genannte Erfordernis der Personensorgeberechtigung ist nach dem Gesetzeswortlaut keine Voraussetzung für das Aufenthaltsrecht des Kindes nach Absatz 1 Nummer 1.“

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht nun vor, dass auch anerkannte Flüchtlinge entweder das alleinige Sorgerecht für ihre nachziehenden Kinder oder die Zustimmung des anderen Elternteils zum Nachzug nachweisen müssen. Es ist für viele Flüchtlinge bereits heute schwierig, die geforderten Abstammungsdokumente vorzulegen. Eine Erweiterung auf Unterlagen zur Personensorge bzw. das Einverständnis des anderen Elternteils würde in der Praxis zu unüberwindbaren Hürden führen. Diese Verschlechterung erscheint auch im Hinblick auf Art. 74 des 1. Zusatzprotokolls zu den Genfer Konventionen problematisch. Danach haben alle Signatarstaaten die Familienzusammenführung von kriegsbedingt getrennten Familien zu erleichtern.

Mit dem Änderungsantrag wird klargestellt, dass die Personensorgeberechtigung weiterhin keine Voraussetzung für den Kindesnachzug bei anerkannten Flüchtlingen ist.

Für weitere Änderungsvorschläge im Kindesnachzugsrecht wird auf den Antrag

„Das Kindernachzugsrecht am Kindeswohl ausrichten“ (BT-Drs. 17/12395) der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen verwiesen.

Zu Änderungsantrag IV:

„Aufenthaltserlaubnis nach Assoziationsrecht EWG/Türkei“

Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe c (§ 4 AufenthG – Erfordernis eines Aufenthaltstitels) wird wie folgt gefasst:

„c) Absatz 5 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 wird das Wort „Daueraufenthalt-EG“ durch das Wort „Daueraufenthalt-EU“ ersetzt.

bb) Nach Satz 1 wird folgender Satz 2 eingefügt:

„Liegen die Voraussetzungen eines Daueraufenthaltsrechts nach Artikel 6 Absatz 1 dritter Spiegelstrich oder Artikel 7 des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrates EWG/Türkei über die Entwicklung der Assoziation vor, ist die Aufenthaltserlaubnis mit einer Gültigkeitsdauer von mindestens fünf Jahren zu erteilen und mit dem Hinweis „Daueraufenthaltsrecht“ unter Angabe der Rechtsgrundlage nach dem Assoziationsabkommen EWG/Türkei zu versehen.“

cc) Der bisherige Satz 2 wird Satz 3. ‘

Begründung

Die Ergänzung dient der Anpassung an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Dieses hat am 22. Mai 2012 festgestellt, dass bei einem nach Artikel 7 Satz 1 zweiter Spiegelstrich des Assoziationsratsbeschlusses Nr. 1/80 EWG/Türkei (ARB 1/80) bestehenden Daueraufenthaltsrecht die deklaratorische Aufenthaltserlaubnis eine Gültigkeitsdauer von mindestens fünf Jahren haben und einen textlich eindeutigen Hinweis auf das Daueraufenthaltsrecht nebst Rechtsgrundlage enthalten muss (Urteil vom 22. Mai 2012, 1 C 6.11).

Diese erforderliche Klarstellung soll nicht nur für den vom Bundesverwaltungsgericht entschiedenen Fall der assoziationsberechtigten Familienangehörigen nach Artikel 7 Satz 1 zweiter Spiegelstrich ARB 1/80 gelten, sondern für alle Fallkonstellationen des Artikel 7 ARB 1/80. Diese Gleichbehandlung ist geboten, da die erworbenen Rechte nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes nur unter denselben Voraussetzungen entfallen können (Ausweisungen nach Artikel 14 ARB 1/80 oder ein Verlassen des Bundesgebiets für einen nicht unerheblichen Zeitraum ohne berechtigte Gründe; Urteil C 467/02 vom 11. November 2004; Cetinkaya, Rdnr. 38).

In die Regelung einbezogen werden auch Arbeitnehmer, die ein Recht nach Artikel 6 Absatz 1 dritter Spiegelstrich ARB 1/80 erworben haben, da beide assoziationsrechtliche Regelungen dieselbe Rechtsfolge enthalten und daher eine Gleichbehandlung geboten ist.

Die vorgeschlagene Änderung greift den Änderungsantrag des Bundesrates (BR-Drs. 97/13) auf. Klarstellend wird darauf hingewiesen, dass Bündnis 90/Die Grünen mit dem Gesetzentwurf zur Klarstellung des assoziationsrechtlichen Rechtsstatus Staatsangehöriger der Türkei im Aufenthalts-, Beschäftigungserlaubnis- und Beamtenrecht (BT-Drs. 17/12193) weitergehende Änderungen zur gesetzlichen Festschreibung des Assoziationsrechts in den Bundestag eingebracht haben. Insbesondere sieht der Gesetzentwurf eine für die Betroffenen noch günstigere Regelung für die Ausstellung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Absatz 5 AufenthG vor. Dennoch wird der sinnvolle Vorschlag des Bundesrates in diesem Änderungsantrag unverändert übernommen.

Zu Änderungsantrag V:

„Familienleistungen“

1. Nach Artikel 5 werden folgende Artikel 6 bis 9 eingefügt.

„Artikel 6

Änderung des Bundeskindergeldgesetzes – BKGG

§ 1 Absatz 3 des Bundeskindergeldgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 2009 (BGBl. I S. 142, 3177), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1108) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„(3) Ein nicht freizügigkeitsberechtigter Ausländer erhält Kindergeld nur, wenn er

1. eine Aufenthaltserlaubnis, eine Niederlassungserlaubnis oder eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU besitzt oder
2. sich seit mindestens fünf Jahren geduldet im Bundesgebiet aufhält.“

Artikel 7

Änderung des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes – BEEG

§ 1 Absatz 7 des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes vom 5. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2748), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Februar 2013 (BGBl. I S. 254) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„(7) Ein nicht freizügigkeitsberechtigter Ausländer oder eine nicht freizügigkeitsberechtigte Ausländerin ist nur anspruchsberechtigt, wenn diese Person

1. eine Aufenthaltserlaubnis, eine Niederlassungserlaubnis oder eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU besitzt oder
2. sich seit mindestens fünf Jahren geduldet im Bundesgebiet aufhält.“

Artikel 8

Änderung des Gesetzes zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfallleistungen – Unterhaltsvorschussgesetz

§ 1 Absatz 2a des Unterhaltsvorschussgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Juli 2007 (BGBl. I S. 1446), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3194) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„(2a) Ein nicht freizügigkeitsberechtigter Ausländer hat einen Anspruch nach Absatz 1 nur, wenn er oder sein Elternteil nach Absatz 1 Nr. 2

1. eine Aufenthaltserlaubnis, eine Niederlassungserlaubnis oder eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU besitzt oder
2. sich seit mindestens fünf Jahren geduldet im Bundesgebiet aufhält.“

Artikel 9

Änderung des Einkommenssteuergesetzes – EStG

§ 62 Absatz 2 des Einkommenssteuergesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862), das durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21. März 2013 (BGBl. I S. 556) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„(2) Ein nicht freizügigkeitsberechtigter Ausländer erhält Kindergeld nur, wenn er

1. eine Aufenthaltserlaubnis, eine Niederlassungserlaubnis oder eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU besitzt oder
2. sich seit mindestens fünf Jahren geduldet im Bundesgebiet aufhält.“

2. Artikel 6 und 7 werden Artikel 10 und 11.

Begründung

Der Anspruch von nichtfreizügigkeitsberechtigten Personen auf Familienleistungen muss an den Gleichbehandlungsgrundsatz gemäß Art. 12 der Richtlinie 2001/98/EU (sog. Rahmenrichtlinie) und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 10.7.2012 (Az. BvL 2/10) angepasst werden. Auf die verfassungs- und europarechtswidrige Rechtslage hat der Deutsche Caritasverband in seiner mündlichen und schriftlichen Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses vom 22. April 2013 ausdrücklich hingewiesen (Ausschussdrucksache 17 (4) 725 D).

Die Rahmenrichtlinie enthält einen Gleichbehandlungsgrundsatz im Hinblick auf die Zweige der sozialen Sicherheit nach der VO 883/2004 (Art. 12 Abs. 1 lit. e). Eingeschränkt werden darf dieses Recht nur in klar definierten Grenzen, die die Richtlinie vorgibt. So ist ein Ausschluss bei ausländischen Studierenden zulässig oder auch bei AusländerInnen, die noch nicht in Deutschland beschäftigt sind oder für weniger als sechs Monate beschäftigt waren

(Art. 12 Abs. 2 lit. b S. 1). Bei Familienleistungen dürfen zudem Personen von der Gleichbehandlung ausgenommen werden, die einen Aufenthaltstitel mit einer Gültigkeitsdauer von höchstens sechs Monaten besitzen (Art. 12 Abs. 2 lit. b S. 2).

Darüber hinaus sind Personen mit bestimmten humanitären Aufenthaltstiteln unter Umständen von Familienleistungen ausgeschlossen (z.B. § 1 Absatz 3 Nr. 2 c i. V. m. Nr. 3 BKKG). Hier besteht wegen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bzgl. des Ausschlusses ausländischer Staatsangehöriger vom Elterngeld Handlungsbedarf. Das Bundesverfassungsgericht hat im Jahr 2012 entschieden, dass der Ausschluss von Personen, denen der Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen erlaubt ist und die keines der in § 1 Abs. 7 Nr. 3 Buchstabe b BEEG genannten Merkmale der Arbeitsmarktintegration erfüllen, gegen Art. 3 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG verstößt. Trotz der eindeutigen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts haben die Regierungsfractionen keinen Änderungsvorschlag in den Bundestag zur Aufhebung des verfassungswidrigen Zustandes eingebracht.

Im Widerspruch dazu enthält das deutsche Recht weitergehende Ausschlussstatbestände im Bundeskindergeldgesetz, im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz, im Unterhaltsvorschussgesetz sowie im Einkommenssteuergesetz (z. B. für Forscher oder Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18 AufenthG, die nur für einen bestimmten Höchstzeitraum ausgestellt werden darf).

Mit den vorgeschlagenen Änderungen erhalten Personen einen Anspruch auf Familienleistungen, die im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis, einer Niederlassungserlaubnis oder einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU sind oder die sich seit mindestens fünf Jahren geduldet im Bundesgebiet aufhalten. Damit wird für nichtfreizügigkeitsberechtigte Personen eine transparente und familiengerechte Regelung geschaffen, die den verfassungs- und gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen genügt.

IV. Begründung

1. Zur Begründung allgemein wird auf Drucksache 17/13022 hingewiesen. Die vom Innenausschuss auf Grundlage des Änderungsantrags der Koalitionsfractionen auf Ausschussdrucksache 17(4)737 vorgenommenen Änderungen begründen sich wie folgt:

Zu Nummer 1 (Aufenthaltsgesetz)

Zu Buchstabe a (Inhaltsübersicht)

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu der Änderung von § 18c AufenthG (s. nachfolgend unter Buchstabe d).

Zu Buchstabe b (§ 2 Absatz 3 Satz 2 AufenthG)

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht vor, Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 6b des Bundeskindergeldgesetzes in den Katalog der Leistungen aufzunehmen, die nicht als Inanspruchnahme öffentlicher Mittel gelten. Grundsätzlich wäre das auch folgerichtig, da es um Leistungen geht, die dem Einkommen hinzugerechnet werden könnten. In der Sachverständigenanhörung zu dem Gesetzentwurf wurde jedoch da-

rauf hingewiesen, dass sich diese Leistungen – im Gegensatz zu anderen anrechnungsfähigen Leistungen, wie beispielsweise Kindergeld, Kinderzuschlag oder Erziehungsgeld – kaum genau beziffern lassen. Leistungen für Bildung und Teilhabe sind von der konkreten familiären und schulischen Situation und dem Bedarf der Kinder abhängig. Dieser Bedarf steht häufig bei der Aufenthaltstiteilerteilung überhaupt noch nicht fest, was eine Berechnung überdies noch erschweren würde.

Ferner handelt es sich um Leistungen, die – mit Blick auf die Relevanz für den Lebensunterhaltungssicherungsnachweis – in den Bagatellbereich fallen. Eine geringfügige Unterschreitung der geforderten Höhe beim Lebensunterhaltungssicherungsnachweis wird von der ausländerbehördlichen Praxis regelmäßig hingenommen, so dass Leistungen für Bildung und Teilhabe für die in Rede stehende Entscheidung nie entscheidungserheblich sein würden. Das gilt auch deshalb, weil bei einer Nichterwähnung in Absatz 3 Satz 2 diese Leistungen auch unabhängig von den Berechnungsschwierigkeiten nicht zu Lasten des Ausländers eingerechnet werden würden, da – unter Zugrundelegung höchstrichterlicher Rechtsprechung zum Wohngeld – die Lebensunterhaltungssicherung auch dann angenommen werden müsste, wenn beim Fehlen des Leistungsbezugs ansonsten der Lebensunterhalt gesichert wäre.

Um die ohnehin komplexe Prüfung der Lebensunterhaltungssicherung nicht mit kaum durchführbaren Berechnungen zu belasten, deren Resultate regelmäßig nicht entscheidungserheblich wären, wird auf die von der Bundesregierung vorgeschlagene Ergänzung verzichtet.

Zu Buchstabe c (§ 14 AufenthG)

Durch die Ersetzung des Wortes „Aufenthaltstitel“ durch das Wort „Visum“ wird verdeutlicht, dass es allein um die Einreise mit einem durch Drohung, Bestechung oder Kollusion erwirkten oder durch unrichtige oder unvollständige Angaben erschlichenen Visum geht. Durch die Ersetzung des Wortes „vorweist“ durch die Wörter „bei Einreise besitzt“ sollen Missverständnisse vermieden werden, die dadurch entstehen könnten, dass die Formulierung „vorweist“ den Eindruck erwecken könnte, dass Fälle, in denen der Betroffene zwar mit einem durch Drohung, Bestechung oder Kollusion erwirkten oder durch unrichtige oder unvollständige Angaben erschlichenen Visum einreist, das Visum etwa beim Überschreiten einer Binnengrenze jedoch nicht vorweist, von der Regelung nicht erfasst werden. Dies ist jedoch nicht gewollt.

Zu Buchstabe d (§ 18c AufenthG)

Die Änderungen durch das Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifiziertenrichtlinie der Europäischen Union vom 1. Juni 2012 mit dem auch § 18c AufenthG in das Gesetz aufgenommen wurde, sind durch zwei Prinzipien gekennzeichnet, die Gewinnung hochqualifizierter Fachkräfte aus dem Ausland und die Aktivierung inländischer Fachkräfte Potenziale. Die vorgesehene Änderung des § 18c ist eine konsequente Weiterentwicklung dieses Ansatzes. Ziel der Regelung ist es, den Ausländerbehörden ein weiteres Instrument an die Hand zu geben, um

hochqualifizierten ausländischen Fachkräften, die sich bereits im Inland aufhalten und unerwartet ihren Arbeitsplatz verlieren, die Möglichkeit zu geben, sich vom Inland aus einen neuen, ihrer Qualifikation entsprechenden Arbeitsplatz zu suchen. Bislang behelfen sich die Ausländerbehörden damit, dass sie von den Verkürzungsmöglichkeiten des § 7 Absatz 2 Satz 2 AufenthG keinen Gebrauch machen bzw. über einen Verlängerungsantrag erst zu einem späteren Zeitpunkt entscheiden, um dem Betroffenen die Möglichkeit zu geben, sich in der Zwischenzeit eine neue Beschäftigung zu suchen. Diese Instrumentarien können auch weiterhin angewendet werden, insbesondere wenn der Betroffene einen Anspruch auf Arbeitslosengeld I hat, von dem er nur profitiert solange er über einen Aufenthaltstitel verfügt, der zur Erwerbstätigkeit berechtigt.

Die Ergänzung wird auf Ausländer beschränkt, die zuvor im Besitz eines Aufenthaltstitels zum Zweck der Erwerbstätigkeit waren. Auf diese Weise wird dem mit der Regelung in Absatz 3 ursprünglich verfolgten Zweck, eine Flucht in die Arbeitssuche zu verhindern, Rechnung getragen. Die Gefahr der Belastung inländischer Sozialsysteme ist gering, weil eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18c AufenthG die Sicherung des Lebensunterhaltes voraussetzt. Ebenso ist der Anwendungsbereich auf Akademiker beschränkt. Ein akademischer Abschluss erhöht die Chancen auf ein neues Arbeitsverhältnis. Durch die begrenzte Gültigkeit des Aufenthaltstitels nach § 18c AufenthG ist auch in zeitlicher Hinsicht einem Missbrauch Einhalt geboten.

Durch die Änderung der Terminologie von „Aufenthaltstitel“ zur „Aufenthaltserlaubnis“ wird deutlich, dass es sich um eine Aufenthaltserlaubnis im Sinne des § 7 AufenthG handelt. Damit wird der Rechtscharakter des § 18c AufenthG klargestellt. Durch die Änderungen in § 18c AufenthG wird die Änderung der Inhaltsübersicht obsolet.

Zu Buchstabe e (§ 19a Absatz 6 AufenthG)

Die Änderung in § 19a Absatz 6 AufenthG ist rein sprachlicher Natur. Sie dient der Vereinheitlichung der für die Bezeichnung von ausreichenden Deutschkenntnissen im AufenthG gewählten Formulierungen.

Zu Buchstabe f (§ 28 Absatz 3 AufenthG)

Durch die Änderung wird eine Lücke geschlossen, die darin besteht, dass bislang für Aufenthaltserlaubnisse für Elternteile minderjähriger lediger Deutscher bei Eintritt der Volljährigkeit des deutschen Kindes eine § 34 Absatz 2 entsprechende Vorschrift fehlt und ein eigenständiges, vom Familiennachzug unabhängiges Aufenthaltsrecht gesetzlich nicht vorgesehen ist.

Zu Buchstabe g (§ 75 Nummer 7 AufenthG)

Die Änderung trägt dem Umstand Rechnung, dass sich Akteure der Rückkehrförderung nicht nur auf Bundesebene, sondern auch bei den Ländern, Kommunen, zwischenstaatlichen und nichtstaatlichen Organisationen finden.

Zu Buchstabe h (§ 81 Absatz 4 AufenthG)

In der Rechtsprechung wird die Auffassung vertreten, dass auch ein Schengen-Visum nach § 6 Absatz 1 AufenthG die Fortgeltungsfiktion des § 81 Absatz 4 AufenthG auslösen kann (siehe OVG Lüneburg, Beschluss vom 31. Oktober 2011, 11 ME 315/11). Dies entspricht auch dem Wortlaut des § 4 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 AufenthG. Die in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum AufenthG vorgesehene – einzig sachlich richtige – Beschränkung der Fortgeltungsfiktion auf nationale Visa nach § 6 Absatz 3 AufenthG ist damit nicht mehr durchsetzbar. Daher ist eine gesetzliche Klarstellung erforderlich.

Zu Buchstabe i (§ 104 AufenthG)

Die Änderung ist erforderlich, da durch die Übergangsvorschrift in der Fassung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung nicht hinreichend klar wird, dass sich die Übergangsregelung nicht nur auf Ehegatten eines Deutschen, sondern auf alle von der Änderung des § 28 Absatz 2 AufenthG betroffenen Personen nach § 28 Absatz 1 AufenthG bezieht.

Zu Nummer 2 (Artikel 6, Änderungen von Verordnungen)

Zu Buchstabe a (Aufenthaltsverordnung)

Es wurde die noch fehlende Datumsangabe ergänzt.

Zu Buchstabe b (AZRG-Durchführungsverordnung)

Es wurden verschiedene klarstellende Ergänzungen vorgenommen.

Um in Fällen, in denen dem Ausländer eine Bescheinigung nach § 51 Absatz 2 Satz 3 AufenthG erteilt wurde, die automatische Löschung des Datensatzes nach zehn Jahren im AZR zu verhindern, wurde § 18 Absatz 2 ergänzt und ein entsprechender Speichersachverhalt in den Anhang aufgenommen.

Um einen Überblick über die bestehenden Abschiebungshindernisse zu erhalten, können künftig die häufigsten Duldungsgründe im Bereich der rechtlichen und tatsächlichen Unmöglichkeit der Abschiebung (§ 60a Absatz 2 Satz 1 AufenthG) im AZR erfasst werden.

Zu Buchstabe c (Integrationskursverordnung)

Das Aufenthaltsgesetz verlangt für länger im Bundesgebiet aufhältige Ausländer fast durchgängig ausreichende deutsche Sprachkenntnisse (Sprachniveau B 1, vgl. § 9 Absatz 2 Satz 1 Nummer 7, § 43 Absatz 3 Satz 1 AufenthG). Mit der Änderung des § 28 Absatz 2 Satz 1 AufenthG soll dies künftig auch für die Niederlassungserlaubnis für ausländische Familienangehörige von Deutschen gelten.

Mit der vorliegenden Änderung soll das unter Integrationsaspekten unabdingbare Sprachniveau B 1 zudem auf § 4 Absatz 3 IntV übertragen werden. Damit wird es den Ausländerbehörden ermöglicht, Ausländer auch dann wegen besonderer Integrationsbedürftigkeit zur Teilnahme an einem Integrationskurs zu verpflichten (vgl. § 44a Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 AufenthG), wenn

sie das Sprachniveau A 1, nicht aber B 1 erfüllen. Damit könnten die Bildungschancen von Kindern aus Migrantenfamilien, die statistisch schlechtere schulische Leistungen erzielen, verbessert werden.

Zu Nummer 3 (Artikel 7, Inkrafttreten)

Durch die Änderungen wird präzisiert, wann die einzelnen Teile des Gesetzes in Kraft treten.

- Die **Fraktion der CDU/CSU** hebt hervor, der Gesetzentwurf verbessere die Rechte von international Schutzberechtigten. Diese erhielten einen besseren Aufenthaltsstatus und erführen im Sozial- und Rentenrecht in bestimmten Bereichen künftig eine Gleichbehandlung mit anderen. Der Entwurf enthalte darüber hinaus weitere wichtige Änderungen des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG), die eine Verbesserung der Rechtsposition für ausländische Mitbürger bedeuteten: Erstens bekämen Familienangehörige ausländischer Arbeitnehmer, auch zur Fachkräftegewinnung, freien Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt. Zweitens werde der Kindernachzug zu einem in Deutschland lebenden Elternteil, der in der Praxis nach Auskunft des BMI äußerst selten zu beobachten sei, erleichtert. Es werde genügen, dass der Elternteil, der eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 1 oder 2 oder eine Niederlassungserlaubnis nach § 26 Absatz 3 AufenthG habe, seine Personensorge glaubhaft mache, wenn ein förmlicher Nachweis nach § 32 Absatz 3 AufenthG n. F. nicht möglich oder zumutbar sei. Drittens müssten ausländische Ehegatten deutscher Staatsangehöriger für den Erhalt einer Niederlassungserlaubnis künftig das Sprachniveau B1 nachweisen. Diese Anhebung auf das von sonstigen Drittstaatsangehörigen nachzuweisende Niveau sei nötig, um Wertungswidersprüche im Aufenthaltsrecht zu vermeiden. Sie fördere die Deutschkenntnisse und damit die Integration.

Die **Fraktion der SPD** begrüßt die Umsetzung der EU-Richtlinie, wenngleich das EU-Recht ohnehin keine andere Möglichkeit lasse. Die Umsetzung bewege sich jedoch zum Teil an der Grenze der Richtlinienkonformität. Auch vermisse man die Aufnahme des Wohngeldes in den Katalog der aufenthaltsrechtlich unschädlichen Leistungen. Die Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen seien ebenfalls kritikwürdig: Der Gesetzentwurf habe die Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 6b des Bundeskindergeldgesetzes noch in den Katalog der aufenthaltsrechtlich unschädlichen Zuwendungen aufgenommen. Der Änderungsantrag streiche sie aus dem Katalog wieder heraus. Dies sei falsch. Zudem sei die Heraufsetzung des nachzuweisenden Sprachniveaus auf B1 wohl für die Niederlassungserlaubnis angemessen, nicht aber für die Aufenthaltserlaubnis.

Die **Fraktion der FDP** unterstreicht, der Gesetzentwurf bringe, erst recht in Gestalt des Änderungsantrags der

Koalitionsfraktionen und im Zusammenhang mit der Umsetzung der Qualifikationsrichtlinie, zahlreiche Verbesserungen: Der Arbeitsmarktzugang werde deutlich vereinfacht. Erstmals werde eine Rechtsschutzmöglichkeit für Dublin-II-Verfahren eingeführt. Um die für die Integration unabdingbaren Deutschkenntnisse zu fördern, werde das für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis erforderliche Sprachniveau auf B1 angehoben und das Leistungsangebot nach der Integrationskursverordnung ausgeweitet. Die Herausnahme der Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket sei ein Ergebnis der Sachverständigenanhörung. Eine Nichtberücksichtigung dieser verhältnismäßig geringen Leistungen erfordere einen zu großen bürokratischen Aufwand.

Die **Fraktion DIE LINKE** begrüßt grundsätzlich die Umsetzung der Daueraufenthaltsrichtlinie. Die Neuregelungen seien aber zu strikt. Die Hochstufung des für die Niederlassungserlaubnis erforderlichen Sprachniveaus auf B1 sei falsch. Vor allem ältere Menschen und Analphabeten hätten Schwierigkeiten, einen solchen Sprachnachweis zu erbringen. Das Wohngeld sei in den Katalog der aufenthaltsrechtlich unschädlichen Leistungen aufzunehmen. Die geplanten Verschärfungen im Falle erschlicherer Visa seien zu streichen, da sie, wie mehrere Sachverständige in der Anhörung betont hätten, zu häufigeren Inhaftierungen an den Grenzen führen würden. Die Kindernachzugsregelung sei ebenfalls zu streng. Denn für Flüchtlinge sei es oftmals schwierig, Personensorgenachweise zu erbringen. Überdies habe es die Regierung verpasst, bei der Richtlinienumsetzung das Bleiberecht zu regeln.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** bewertet die Tatsache, dass die Bundesregierung die EU-Richtlinie umsetze, den im Gesetzentwurf vorgesehenen freien Arbeitsmarktzugang für nachziehende Familienangehörige und die Regelungen zum Kindernachzug bei gemeinsamem Sorgerecht positiv. Viele Details seien aber zu kritisieren: Kindern von Flüchtlingen werde der Nachzug erschwert, da nun die von Flüchtlingen nur selten nachweisbare Personensorge maßgeblich sein solle. Die Anhebung des nachzuweisenden Sprachniveaus auf B1 – das für eine Einbürgerung nötige Niveau – sei unververtretbar. Dasselbe gelte für Ausweitung der Pflicht zur Integrationskursteilnahme für Personen, die nicht über Deutschkenntnisse auf dem Niveau B1 verfügten. Abzulehnen sei die Herausnahme der Leistungen nach dem Bildungs- und Teilhabepaket aus dem Katalog der aufenthaltsrechtlich unschädlichen Zuwendungen. Überdies seien das Wohngeld in den Katalog der aufenthaltsrechtlich unschädlichen Leistungen aufzunehmen und die assoziationsrechtlichen Regelungen der Aufenthaltserlaubnis der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts anzupassen.

Berlin, den 15. Mai 2013

Reinhard Grindel
Berichtersteller

Rüdiger Veit
Berichtersteller

Hartfrid Wolff (Rems-Murr)
Berichtersteller

Ulla Jelpke
Berichterstellerin

Memet Kilic
Berichtersteller