Dorothee Frings, Elke Tießler-Marenda

Ausländerrecht für Studium und Beratung

Einschließlich Staatsangehörigkeitsrecht
Mit Beispielen und Lösungsschemata

Fachhochschulverlag
DER VERLAG FÜR ANGEWANDTE WISSENSCHAFTEN

Urheberrechtlich geschütztes Material. Copyright. Schulz-Kirchner Verlag, Idstein. Vervielfältigungen jeglicher Art nur nach vorheriger schriftlicher Genehmigung des Verlags gegen Entgelt möglich. info@schulz-kirchner.de

Urheberrechtlich geschütztes Material. Copyright. Schulz-Kirchner Verlag, Idstein. Vervielfältigungen jeglicher Art nur nach vorheriger schriftlicher Genehmigung des Verlags gegen Entgelt möglich. info@schulz-kirchner.de

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen National-bibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Besuchen Sie uns im Internet: www.skvshop.de | www.fhverlag.de

6. überarbeitete Auflage 2024
ISBN 978-3-8248-1332-2
PDF ISBN 978-3-8248-9885-5
Alle Rechte vorbehalten
Fachhochschulverlag. Der Verlag für angewandte Wissenschaften.
Ein Imprint der
© Schulz-Kirchner Verlag GmbH, 2024
Mollweg 2, D-65510 Idstein
Vertretungsberechtigte Geschäftsführer: Dr. Ullrich Schulz-Kirchner, Martina Schulz-Kirchner
Druck: TZ-Verlag und Print GmbH, Bruchwiesenweg 19, 64380 Roßdorf
Printed in Germany

Die Informationen in diesem Buch sind von den Verfasser:innen und dem Verlag sorgfältig erwogen und geprüft, dennoch kann eine Garantie nicht übernommen werden. Eine Haftung der Verfasser:innen bzw. des Verlages und seiner Beauftragten für Personen-, Sach- und Vermögensschäden ist ausgeschlossen.

Dieses Werk, einschließlich aller seiner Teile, ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes (§ 53 UrhG) ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar (§§ 106 ff. UrhG). Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigungen, Übersetzungen, Verwendung von Abbildungen und Tabellen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung oder Verarbeitung in elektronischen Systemen. Die Schulz-Kirchner Verlag GmbH behält sich eine Nutzung ihrer Inhalte für Text- und Data-Mining i. S. v. § 44b UrhG ausdrücklich vor.
Eine Nutzung über den privaten Gebrauch hinaus ist grundsätzlich kostenpflichtig.
Anfrage über: info@schulz-kirchner.de

Urheberrechtlich geschütztes Material. Copyright. Schulz-Kirchner Verlag, Idstein. Vervielfältigungen jeglicher Art nur nach vorheriger schriftlicher Genehmigung des Verlags gegen Entgelt möglich. info@schulz-kirchner.de

Der Paß ist der edelste Teil von einem Menschen.
Er kommt auch nicht auf so einfache Weise zustande
wie ein Mensch.
Ein Mensch kann überall zustande kommen,
auf die leichtsinnigste Art und ohne gescheiten Grund,
aber ein Paß niemals.
Dafür wird er auch anerkannt, wenn er gut ist,
während ein Mensch noch so gut sein kann
und doch nicht anerkannt wird.

Bertolt Brecht, Flüchtlingsgespräche 1940/41

Vorwort

Die Erfahrungen aus Lehre, Weiterbildung und Beratung von Sozialarbeiterinnen, Pädagogen und Verwaltungsfachkräften führten zu der Idee, einen kurzen und lehrorientierten Einstieg ins Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht für das Studium, vor allem an Fachbereichen des Sozialwesens, und die Praxis der Beratung von Migrantinnen und Migranten anzubieten. Kaum ein Bereich des Rechts stößt bei Nichtjuristen auf so viel Verwirrung und Erschöpfung wie die verschiedenen Regelungen des Migrationsrechts.

Auch die Praxis der Sozialberatung ist immer wieder mit der Aufgabe konfrontiert, die aufenthaltsrechtliche Position von Nichtdeutschen zu entschlüsseln. Die Bedeutung von Erwerbstätigkeit, Gesundheitssituation, Familienkonstellation, Herkunftsland usw. muss für die angemessene Beratung oder Betreuung in jedem Einzelfall ermittelt werden. Mit dem Rechtsdienstleistungsgesetz von 2008 stiegen die Erwartungen an die Beratung auch in rechtlichen Fragen durch die Mitarbeiter sozialer Einrichtungen. Zu den Möglichkeiten und Grenzen beim Erbringen von Rechtsdienstleistung durch Mitarbeitende in der sozialen Arbeit: Heinhold (2023), Rechtsdienstleistungsgesetz. Gegenüber Klienten mit Migrationshintergrund fehlt hierzu oft das Rüstzeug.

Bereits das nationale System des Einwanderungs- und Aufenthaltsrechts ist komplex und in den letzten Jahren immer komplexer geworden. Ausländerrecht ist aber nicht nur nationales Ordnungsrecht, sondern als grenzüberschreitende Rechtsmaterie auch gebunden an internationale Abkommen und Verträge, vor allem aber an das Recht der Europäischen Union. Diese Internationalisierung stellt die Rechtsanwender vor weitere Herausforderungen.

Mit diesem Lehrbuch für Studium und Beratung wollen wir Orientierungen für juristische Laien schaffen. Einerseits wird eine systematische Übersicht über Zugänge zum Aufenthalt in Deutschland, die verschiedenen Aufenthaltstitel und Sonderrechte sowie die Risiken des Verlust eines Aufenthaltsrechts geliefert, anderseits den Studierenden auch das methodische Handwerkszeug zur Lösung von Fallklausuren zur Verfügung gestellt und der Praxis mit Hinweisen und Handlungsanregungen der Weg zur kompetenten Beratung und Betreuung geebnet.

Auch für Juristinnen, die einen ersten Einstieg in das Ausländerrecht suchen, ist es sinnvoll, sich zunächst eine strukturierte Übersicht zu verschaffen. Für die anwaltliche Fallbearbeitung bedarf es allerdings einer genauen Kenntnis von Rechtsprechung und Verfahrensnormen, die hier nicht geliefert werden können.

Für diese Anforderungen und für spezielle Vertiefungen verweisen wir auf Kommentare und Fachbücher (→ S. 448).

Bei der Wahl der grammatikalischen Geschlechterformen haben wir uns – auch der besseren Lesbarkeit zuliebe – für die willkürliche Verwendung von femininen und maskulinen Formen entschieden. Andere Geschlechter sind immer eingeschlossen.

Urheberrechtlich geschütztes Material. Copyright. Schulz-Kirchner Verlag, Idstein. Vervielfältigungen jeglicher Art nur nach vorheriger schriftlicher Genehmigung des Verlags gegen Entgelt möglich. info@schulz-kirchner.de

Urheberrechtlich geschütztes Material. Copyright. Schulz-Kirchner Verlag, Idstein. Vervielfältigungen jeglicher Art nur nach vorheriger schriftlicher Genehmigung des Verlags gegen Entgelt möglich. info@schulz-kirchner.de

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis 10

I Einleitung

1 Entwicklung und Funktion des Ausländerrechts 13
2 Europäisierung des Ausländerrechts 20
3 Einwirkungen des internationalen Rechts 23
4 Anforderungen an die Soziale Arbeit 25

II Einreise und Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen

1 Einreise 29
2 Aufenthaltstitel – Allgemeine Anforderungen 40
3 Das Recht zu arbeiten 49
4 Antrag auf einen Aufenthaltstitel – Fiktionsbescheinigung 56
5 Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Ausbildung (§§ 16, 16a, 16b, 16c, 16d, 16e, 16f, 16g, 17 AufenthG) 59
6 Aufenthaltstitel zum Zwecke der Erwerbstätigkeit (§§ 18, 18a, 18b, 18c Abs. 3, 18d, 18f, 18g, 19, 19b, 19c, 20, 21 AufenthG) 85
7 Familiennachzug (§§ 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36 AufenthG) 104
8 Recht auf Wiederkehr (§ 37 AufenthG) 167
9 Aufenthaltserlaubnis für ehemalige Deutsche (§ 38 AufenthG) 173
10 Langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige, die aus anderen EU-Staaten zuwandern (§ 38a AufenthG) 175
11 Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen (§§ 22, 23, 23a, 24, 25, 25a, 25b AufenthG) 177
12 Niederlassungserlaubnis und Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU (§§ 9, 9a, 9b, 9c, 18c, 21 Abs. 4 Satz 2, 23 Abs. 2, 26 Abs. 3 und 4, 28 Abs. 2, 35, 38 Abs. 1 AufenthG) 258
13 Duldung 269
14 Aufenthaltsrechtliche Illegalität 289

Kontrollfragen 292

Urheberrechtlich geschütztes Material. Copyright. Schulz-Kirchner Verlag, Idstein. Vervielfältigungen jeglicher Art nur nach vorheriger schriftlicher Genehmigung des Verlags gegen Entgelt möglich. info@schulz-kirchner.de

III Aufenthaltsbeendigung

1 Ausreisepflicht 296
2 Fehlen eines Aufenthaltstitels oder eines sonstigen Aufenthaltsrechts 301
3 Ausweisung 307
4 Abschiebung 319
5 Abschiebungshaft/Dublin-Haft/Ausreisegewahrsam 327
6 Rechtsschutz 334
Kontrollfragen 335

IV Einreise und Aufenthalt von Freizügigkeitsberechtigten

1 Einführung 338
2 Das Freizügigkeitsrecht 338
3 Meldepflicht und Nachweis des Aufenthaltsrechts 347
4 Familienzusammenführung 348
5 Einreise und Aufenthaltsrecht für sogenannte »nahestehende Personen« 355
6 Feststellung des Verlusts des Rechts auf Einreise und Aufenthalt (§ 5 Abs. 7 FreizügG/EU) 357
7 Daueraufenthaltsrecht 358
8 Ausweisung (Art. 27 ff. Unionsbürgerrichtlinie; § 6 FreizügG/EU) 360
9 Ausreisepflicht und Wiedereinreisesperre (§ 7 FreizügG/EU) 363
10 Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland (Brexit) 363
11 Sozialleistungen 366
Kontrollfragen 375

V Türkische Staatsangehörige

1 Einführung 376
2 Bedeutung des Assoziierungsrechts 377
3 Geltung des AufenthG 378
4 Sonderregelungen für Arbeitnehmer 378
5 Familienangehörige 381
6 Deklaratorische Aufenthaltserlaubnis 384
7 Stand-Still-Klauseln 385
8 Verlust der Rechtsstellung 388
9 Besonderheiten bei der Ausweisung 390
10 Sozialleistungen 392
Kontrollfragen 396

Urheberrechtlich geschütztes Material. Copyright. Schulz-Kirchner Verlag, Idstein. Vervielfältigungen jeglicher Art nur nach vorheriger schriftlicher Genehmigung des Verlags gegen Entgelt möglich. info@schulz-kirchner.de

VI Staatsangehörigkeit und Einbürgerung

1	Einführung	**398**
2	Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Geburt	**401**
3	Spätaussiedler	**403**
4	Anspruchseinbürgerung	**407**
5	Ermessenseinbürgerung	**411**
6	Wiedergutmachungseinbürgerung	**414**
7	Ausschluss der Einbürgerung	**414**
8	Verlust der Staatsangehörigkeit	**415**

Glossar

1	Richtlinien der EU	**421**
2	Verordnungen der EU	**430**
3	Europäische und internationale Abkommen	**432**
4	Aufenthaltsdokumente	**437**
5	Sonstige ausländerrechtliche Begriffe	**440**

Literatur	**448**
Zahlen/Hintergrundinformationen	**452**
Gesetze/Verordnungen/Urteile	**453**
Informationen zum Migrationsrecht im Internet	**453**
Autorinnen	**454**
Lösungen der Kontrollfragen	**456**
Stichwortverzeichnis	**456**

I Einleitung

1 Entwicklung und Funktion des Ausländerrechts 13
2 Europäisierung des Ausländerrechts 20
3 Einwirkungen des internationalen Rechts 23
4 Anforderungen an die Soziale Arbeit 25

1 Entwicklung und Funktion des Ausländerrechts

Die Menschheitsgeschichte ist mehr oder weniger eine Geschichte von Wanderungsbewegungen. Fast ebenso lang wird versucht, Wanderungsbewegungen rechtlich zu fassen. Der Umgang mit »Fremden« war früher ähnlich variantenreich und kompliziert wie heutzutage. Sie waren mal völlig rechtlos, mal wurden sie als Flüchtlinge, Händler, Gäste oder wertvolle Arbeitskräfte geschützt und aufgenommen. Immer aber waren sie aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einem anderen Gemeinwesen oder ihrer anderen ethnischen Herkunft den eigenen Bürgern gegenüber benachteiligt. Die Unterscheidung in ein Recht für die »eigenen« Bürger und eines für die »Fremden« bzw. die Ausländer hat mithin eine lange Tradition.

Begründet wird diese Unterscheidung damit, dass nur den eigenen Staatsangehörige der volle Schutz und die volle Unterstützung des Staates zustehe, da auch nur sie entsprechenden Loyalitätspflichten wie etwa dem Wehrdienst unterliegen. Fremde hingegen sind ihrem Herkunftsstaat gegenüber gebunden und können von diesem Schutz und Unterstützung einfordern. Eine der Grundlagen des heutigen Ausländerrechts liegt wegen dieser engen Verbindung zwischen Staat und Staatsangehörigen in zwischenstaatlichen Verträgen, in denen sich die Vertragsparteien jeweils verpflichteten, den Bürgern des anderen Staates ein gewisses Maß an Schutz und Rechten zukommen zu lassen.

Neben dem Schutz des Einzelnen dient das Ausländerrecht aber vor allem dem Schutz der aufnehmenden Gesellschaft: Es gehört traditionell zum Ordnungs- und Sicherheitsrecht. Es regelt nicht nur, unter welchen Umständen Ausländer einreisen und sich aufhalten dürfen und welche wirtschaftlichen, sozialen und sonstigen Rechte ihnen zugestanden werden. Vor allem legt es fest, wann eine ausländische Person wegen einer Gefahr, die von ihr ausgeht, entweder gar nicht einreisen darf oder ausreisen muss.

Auch das Rechtssystem der Bundesrepublik Deutschland unterscheidet zwischen Deutschen und Nichtdeutschen. Die grundgesetzliche Forderung nach

Urheberrechtlich geschütztes Material. Copyright. Schulz-Kirchner Verlag, Idstein. Vervielfältigungen jeglicher Art nur nach vorheriger schriftlicher Genehmigung des Verlags gegen Entgelt möglich. info@schulz-kirchner.de

Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz (Art. 3 Abs. 1 GG) und das Gebot, niemanden wegen seiner Abstammung, seiner »Rasse«[1], seiner Sprache oder seiner Heimat und Herkunft (Art. 3 Abs. 3 GG) zu benachteiligen, verbietet die Ungleichbehandlung von eigenen Staatsangehörigen und den Angehörigen anderer Staaten nicht. Das Grundgesetz differenziert selbst nach der Staatsangehörigkeit, indem es bestimmte Rechte nur Deutschen zuspricht. Das gilt für Bürgerrechte wie die Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) und die Vereinigungsfreiheit (Art. 9 GG) und das gilt auch für das Recht auf Freizügigkeit (Art. 11 GG). Diese Differenzierung durchzieht das ganze Rechtssystem und wird besonders deutlich durch die Existenz eines speziellen Rechtssystems, das sich nur auf Nichtdeutsche bezieht: das Ausländerrecht.

Das Ausländerrecht gilt für alle, die nicht Deutsche im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG sind. Mit dieser Negativdefinition sind alle Personen erfasst, die nicht entweder die deutsche Staatsangehörigkeit haben oder deutsche Volkszugehörige (Statusdeutsche) sind. Die Unterscheidung von deutscher Staats- und Volksangehörigkeit ist nötig, da deutsche Volkszugehörige nicht zwingend auch die deutsche Staatsangehörigkeit haben. So sind beispielsweise Spätaussiedler deutsche Volkszugehörige, haben aber vor der Aufnahme in Deutschland regelmäßig nicht die deutsche, sondern nur die Staatsangehörigkeit des Staates, in dem sie leben.[2] Ausländer sind damit alle Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit, die nicht Statusdeutsche sind. Das umfasst auch Staatenlose.

Die Frage, ob diese Unterscheidung zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen und ob die Beschränkung der Freizügigkeit zulässig ist, wird immer wieder gestellt. Darf der Zufall des Geburtsortes über die Lebensperspektiven entscheiden? Oder sollte es weltweit Freizügigkeit geben wie beispielsweise innerhalb der EU? (Menschen-)Rechtlich begründen lässt sich ein uneingeschränktes Recht auf Freizügigkeit zumindest nicht: Auch Art. 13 der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 kennt nur das Recht, »sich innerhalb eines Staates frei zu bewegen« und »jedes Land einschließlich seines eigenen zu verlassen und in sein Land zurückzukehren«. Ein Recht auf Auswanderung besteht also. Dem steht aber kein Recht auf Einwanderung gegenüber. Eine Rechtfertigung hat dies in den Eigeninteressen der jeweiligen Staaten und Völker. Diese gilt es gegen die Interessen der Zuwanderungswilligen abzuwägen. Staaten haben mithin ein weitgehendes Recht

[1] Zitate und Rechtstexte enthalten zuweilen den Begriff »Rasse« oder davon abgeleitete Wortbildungen oder Zusammensetzungen. Der Begriff lässt sich daher in Zitaten nicht vermeiden. Seine Verwendung impliziert nicht die Akzeptanz irgendwelcher Theorien, mit denen versucht wird, die Existenz verschiedener menschlicher Rassen zu belegen. Zum Problem der Begrifflichkeit: Cremer, 2008; Ludyga, 2021.

[2] Siehe auch Glossar → S. 442.

Urheberrechtlich geschütztes Material. Copyright. Schulz-Kirchner Verlag, Idstein. Vervielfältigungen jeglicher Art nur nach vorheriger schriftlicher Genehmigung des Verlags gegen Entgelt möglich. info@schulz-kirchner.de

der Zugangsbeschränkung; dabei müssen aber bestimmte humanitäre Standards wie etwa der Flüchtlingsschutz gewahrt werden.

Zuwanderung nach Deutschland fand nach dem Zweiten Weltkrieg unter unterschiedlichen Vorzeichen statt. Die größte Zuwanderergruppe sind Deutsche: Nach 1945 kamen zunächst ca. 12 Millionen Vertriebene und seit 1950 noch mal ca. 4,5 Millionen (Spät-)Aussiedler und ihre Angehörigen. Deren Zuzug wurde und wird durch das Bundesvertriebenen- und Flüchtlingsgesetz (BVFG) geregelt. Da mit dem Ende des »eisernen Vorhangs« die Zuzugszahlen stiegen und zunehmend die nichtdeutschen Familienangehörigen das Gros der Zuwandernden stellten, kam es mehrfach zu Verschärfungen der Zuzugsbedingungen. Seit 2005 wird verlangt, dass auch die nichtdeutschen Familienangehörigen einfache Deutschkenntnisse nachweisen können, um in den Aufnahmebescheid aufgenommen zu werden (zur Aufnahme von Spätaussiedlerinnen und ihrer Angehörigen → S. 403). Das hat zu einem massiven Rückgang der Zuzugszahlen geführt.

Für die Zuwanderung von Ausländern galt nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs zunächst die Ausländerpolizeiverordnung von 1938 weiter. Mit dem »Wirtschaftswunder« kamen in den 1950er- und 1960er-Jahren dann die so genannten »Gastarbeiter«[1]. In der Folge erwies sich die Ausländerpolizeiverordnung zunehmend als ungeeignet, sodass sie 1965 durch das Ausländergesetz ersetzt wurde. Es stellte Einreise und Aufenthalt unter ein generelles Verbot mit Erlaubnisvorbehalt: Wer ohne entsprechende Erlaubnis einreist oder in Deutschland bleibt, macht sich strafbar. Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis stand im Ermessen.

Ein großer Teil der Arbeitsmigranten waren türkische Staatsangehörige, die heute die größte Nationalitätengruppe unter der ausländischen Bevölkerung Deutschlands stellen (zur besonderen Rechtsstellung dieser Gruppe → S. 376). Viele der »Gastarbeiter« kamen aber auch aus heutigen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) wie Italien, Spanien oder Griechenland.

Seit den 1970er Jahren genießen Unionsbürger innerhalb der EU Freizügigkeit und eine weitgehende rechtliche Gleichstellung mit den jeweiligen Einheimischen. Die EU-Binnenmigration macht deshalb seit Jahrzehnten einen wesentlichen Teil des Zuzugs nach Deutschland aus. 37 % der Ausländerinnen, die 2022 in Deutschland lebten, hatten die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedsstaa-

[1] Gastarbeiter ist ein umgangssprachlicher Begriff zur Bezeichnung von ausländischen Arbeitskräften. Er muss unterschieden werden von dem Begriff Gastarbeitnehmer. Letztere können auf Grundlage zwischenstaatlicher Abkommen nach Deutschland kommen (vgl. § 29 Abs. 2 BeschV). Derzeit gibt es ein solches Abkommen mit Albanien und Russland. Der befristete Arbeitsaufenthalt dient dabei der beruflichen und sprachlichen Fortbildung.

Urheberrechtlich geschütztes Material. Copyright. Schulz-Kirchner Verlag, Idstein. Vervielfältigungen jeglicher Art nur nach vorheriger schriftlicher Genehmigung des Verlags gegen Entgelt möglich. info@schulz-kirchner.de

Urheberrechtlich geschütztes Material. Copyright. Schulz-Kirchner Verlag, Idstein. Vervielfältigungen jeglicher Art nur nach vorheriger schriftlicher Genehmigung des Verlags gegen Entgelt möglich. info@schulz-kirchner.de

tes. Für sie gilt EU-Recht und nur ausnahmsweise das deutsche Ausländerrecht (zum Europarecht und EU-Bürgerinnen → S. 337).

Mit der Ölkrise kam 1973 der Anwerbestopp. Ausländer aus Nicht-EU-Staaten – so genannte Drittstaatsangehörige – konnten in der Folge nur in begrenzten Ausnahmefällen zum Zweck der Arbeitsaufnahme zuwandern. Zahlreiche Arbeitsmigranten kehrten nach dem Anwerbestopp nicht in ihr Herkunftsland zurück, weil eine dauerhafte Wiedereinreise nach Deutschland kaum mehr möglich war. Sie holten ihre Angehörigen nach und wurden in Deutschland sesshaft. Darauf wurde erst 1990 mit einer Neufassung des Ausländergesetzes reagiert: Einreise und Aufenthalt blieben unter dem generellen Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, es wurden aber Rechtsansprüche beispielsweise bei der Aufenthaltsverfestigung oder bei der Familienzusammenführung eingeführt. Weiter wurden Ansprüche auf Einbürgerung geschaffen, die allerdings von vielen nicht erfüllt oder nicht angenommen wurden. Die Einbürgerungszahlen blieben gering, sodass viele Ausländer dauerhaft als faktische In- und rechtliche Ausländerinnen in Deutschland leben. Auch aus diesem Grund kam es 2000 und 2024 zu großen Reformen des Staatsangehörigkeitsrechts.

Nach dem Völkerrecht haben politisch Verfolgte keinen individuellen Anspruch auf Asyl (→ S. 24). Für Deutschland gilt allerdings, dass nach Art. 16a GG ein einklagbares, subjektives Recht auf Asyl besteht. Das Asylrecht des Grundgesetzes ist eine Reaktion darauf, dass viele politisch Verfolgte während des Dritten Reiches ihr Leben nur retten konnten, weil sie von anderen Ländern aufgenommen worden sind.

Jahrzehntelang wurde dieses Recht nur von wenigen Flüchtlingen meist aus dem Ostblock in Anspruch genommen. In den 1980er- und besonders Anfang der 1990er-Jahre nahmen in Folge kriegerischer Krisen die Zuzugszahlen von Asylsuchenden deutlich zu. Die meisten Flüchtlinge kamen nun aus der Türkei, aus dem Irak und Iran, aus Afghanistan, Pakistan, Sri Lanka und verschiedenen Staaten Afrikas. Darauf reagierte die Politik mit mehrfachen Änderungen des Asylrechts, der Einführung des Asylverfahrensgesetzes vom 1.8.1982 und schließlich mit dem so genannten Asylkompromiss von 1993. Asyl kann seither nur noch beanspruchen, wer nicht aus einem sicheren Drittstaat einreist. Da Deutschland von solchen Staaten umgeben ist, können Schutzsuchende, die auf dem Landweg eingereist sind, sich nicht auf das Asylrecht, wohl aber auf die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) (zur GFK → S. 179) berufen. Weiter wurde das Asylbewerberleistungsgesetz eingeführt, wonach Asylsuchende nur Leistungen bezogen, die deutlich unter der Sozialhilfe lagen. Die Leistungshöhe wurde vom BVerfG mit Urteil vom 18.7.2012 – 1 BvL 10/10 für verfassungswidrig erklärt. Die Leistungen wurden zunächst vom BVerfG durch eine Übergangsregelung etwa in Höhe der Sozialhilfe festgelegt. Zu einer Gesetzesänderung zur Umsetzung der

Entscheidung kam es erst 2014. Mit einer weiteren Gesetzesänderung Anfang 2015 wurde der 1993 eingeführte Vorrang des Sachleistungsprinzips abgeschafft. Seither sollten Asylbewerberinnen nach drei Monaten vorrangig Geldleistungen zur Deckung des täglichen Bedarfs erhalten. Diese Regelung wurde mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20.10.2015 bereits wieder geändert. Demnach sollten Asylsuchende, solange sie in der Erstaufnahmeeinrichtung oder danach in einer Gemeinschaftsunterkunft leben, vorrangig Sachleistungen erhalten. Eine Anpassung der Regelsätze Ende 2016 war zunächst gescheitert, erfolgte erst im Sommer 2019 und danach entsprechend der jährlichen Entwicklung der Regelsätze im SGB XII.[1]

Nach 1993 ging die Zahl der Schutzsuchenden deutlich zurück. Von 1998 bis 2012 lag die Zahl unter 100.000 im Jahr. Seit 2013 stiegen die Zahlen wieder deutlich an. 2015 war mit 890.000 in Deutschland registrierten Asylsuchenden der Höchststand erreicht. Danach sind die Zahlen zunächst gesunken. Im Jahr 2019 stellten 140.000, im Jahr 2020 (sicher auch infolge der Reisebeschränkungen aufgrund der Covid-19-Pandemie) nur noch 102.000 Personen erstmals einen Asylantrag. Ab 2022 stiegen die Zahlen wieder, 2023 wurden 351.000 Asylanträge gestellt.

Lange Zeit war weltweit gesehen die Familienzusammenführung ein Hauptweg für legale Einwanderung in einen der wohlhabenden Staaten. Neben der Zuwanderung von EU-Bürgerinnen und Schutzsuchenden war die Familienzusammenführung auch der Hauptgrund für legale Zuwanderung nach Deutschland (zur Familienzusammenführung → S. 104). In den letzten Jahren spielt die Bildungsmigration (zur Bildungsmigration → S. 40) und die Zuwanderung von Arbeitskräften eine zunehmende Rolle (zur Arbeitsmigration → S. 85). In Folge des zunehmenden demographisch bedingten Fachkräftemangels wird um diese Zuwandererinnen aktiv geworben.

Neben der legalen gibt es die Zuwanderung einer unbekannten Zahl von Personen, die sich unter Missachtung des ausländerrechtlichen Verbots ohne Aufenthaltserlaubnis in Deutschland aufhalten. Dazu zählen untergetauchte Flüchtlinge, Arbeitsmigrantinnen insbesondere aus Osteuropa oder Familienangehörige, die nach einem Besuch nicht mehr in ihr Herkunftsland zurückkehren. Zur Bekämpfung dieser Art von Zuwanderung wurden in den letzten Jahren neben praktischen Maßnahmen die Gesetze stetig verschärft, ohne die Zahlen dadurch nachhaltig zu senken. So wurden 2023 und 2024 neue Maßnahmen diskutiert und beschlossen. Da Asylsuchende mangels Alternativen meist illegal einreisen,wurde dabei (wie zuvor) vorrangig darauf gesetzt, die Lebenssituation von Asylbewerberinnen zu verschlechtern, in der Hoffnung, dass dies abschre-

[1] BGBl. I 2019 Nr. 31, S. 1290.

Urheberrechtlich geschütztes Material. Copyright. Schulz-Kirchner Verlag, Idstein. Vervielfältigungen jeglicher Art nur nach vorheriger schriftlicher Genehmigung des Verlags gegen Entgelt möglich. info@schulz-kirchner.de

Urheberrechtlich geschütztes Material. Copyright. Schulz-Kirchner Verlag, Idstein. Vervielfältigungen jeglicher Art nur nach vorheriger schriftlicher Genehmigung des Verlags gegen Entgelt möglich. info@schulz-kirchner.de

ckend wirkt. Außerdem wurden 2023 wieder stationäre Grenzkontrollen eingeführt. Illegale Einreise und Aufenthalt sowie die Beihilfe dazu sind Straftaten, die mit Geld- oder sogar Freiheitsstrafe geahndet werden. Die Situation von Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus ist deshalb meist sehr schwierig. Obwohl ihnen bestimmte Rechte wie das Recht auf Bildung oder das Recht auf Gesundheitsversorgung zustehen, nehmen sie aus Angst vor Abschiebung diese Rechte oft nicht war. Kirchen, Wohlfahrtverbände und andere Engagierte setzen sich deshalb seit langem dafür ein, dass im staatlichen Umgang mit Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus die humanitären Mindeststandards eingehalten werden.

Zwischen den Ausländern mit Aufenthaltserlaubnis und Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität sind »Geduldete« angesiedelt. Diese haben kein Aufenthaltsrecht und sind ausreisepflichtig. Da eine Abschiebung aber aus tatsächlichen, rechtlichen oder humanitären Gründen nicht möglich ist, werden sie in Deutschland geduldet. Viele leben ohne sicheren Rechtsstatus dauerhaft in Deutschland (zur Duldung → S. 269).

Um die Jahrtausendwende setzte sich die Erkenntnis durch, dass Deutschland aus wirtschaftlichen und demografischen Gründen Einwanderung fördern oder doch zumindest gezielter gestalten sollte. Nach langen Diskussionen wurde 2004 schließlich das Zuwanderungsgesetz[1] verabschiedet und damit das Ausländerrecht erneut grundsätzlich reformiert. Das Ausländergesetz von 1990 wurde durch das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) ersetzt. Zweck des Gesetzes ist es, den Zuzug von Ausländern zu steuern und die Integration zu fördern. Das Gesetz bleibt dem polizeirechtlichen Charakter des Ausländerrechts treu und beruht wie seine Vorgänger auf dem Verbot von Einreise und Aufenthalt mit Erlaubnisvorbehalt. Auch der Anwerbestopp wurde zunächst aufrechterhalten. Neu war, dass Integration als gesetzlicher Auftrag des Bundes und der Länder festgeschrieben wurde. Da seit einigen Jahren die Einwanderung von Arbeitskräften wieder erwünscht ist, wurde das Ziel der Begrenzung, an dem 2004 noch festgehalten worden war, 2023 gestrichen.

Seit 2004 wurden das Asylrecht und das AufenthG mehrfach geändert. Unter anderem wurde der Arbeitsmarktzugang durch das Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifiziertenrichtlinie von 2012[2] und die Verordnung zur Änderung des Ausländerbeschäftigungsrechts von 2013[3] vereinfacht. 2014 wurden Serbien, Ma-

[1] Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern – Zuwanderungsgesetz vom 30. Juli 2004, BGBl. I 2004, Nr. 41, S. 1950.

[2] BGBl. I 2012, Nr. 24, S. 1224 ff.

[3] BGBl. I 2013, Nr. 28, S. 1499 ff.

zedonien und Bosnien-Herzegowina durch Gesetz zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt. Damit einher gingen Verbesserungen für Asylsuchende und Geduldete.[1] 2015 kam es mit dem Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung erneut zu umfangreichen Änderungen.[2] Unter anderem wurde das Ausweisungsrecht völlig geändert. Mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20.10.2015 wurden auch die noch »fehlenden« Staaten des Westbalkans Albanien, Kosovo und Montenegro zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt. Weiter wurde ein unbefristetes Arbeitsverbot für Geduldete aus sicheren Herkunftsstaaten eingeführt. Mit diesem Gesetz wurde das Asylverfahrensgesetz nicht nur geändert, sondern in Asylgesetz (AsylG) umbenannt.

Auch in den Folgejahren ruhte der Gesetzgeber nicht. Unter anderem kam es Anfang 2016 zu einer Verschärfung des gerade erst in Kraft getretenen Ausweisungsrechts.[3] Es wurde die Rechtsfigur des Asylsuchenden mit guter Bleibeperspektive entwickelt. Dieser Personenkreis stammt aus einem Herkunftsstaat, für dessen Staatsangehörige die Anerkennungsquote über 50 Prozent liegt. Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive erhielten seit dem Integrationsgesetz von 2016[4] Förderung schon im Asylverfahren. Der Zugang zu Integrationskursen steht seit Ende Dezember 2022 allen Asylbewerberinnen offen außer solchen aus sicheren Herkunftsstaaten. 2017 wurden drei EU-Richtlinien umgesetzt, die für Arbeitsmigrantinnen und Studenten den Zugang teilweise verbessern, aber das Recht für diese Gruppen noch weiter ausdifferenziert und damit noch unübersichtlicher machten. Ende 2018 wurde der erste Entwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG) vorgelegt, das 2019 verabschiedet wurde und zum 1.3.2020 in Kraft trat.[5] Das FEG regelte Bildungsaufenthalte (→ S. 61 ff.) und das Arbeitsmigrationsrecht gänzlich neu (→ S. 86 ff.) und führte zu einer weitgehenden Öffnung des Arbeitsmarktzugangs bei Aufenthalten zu anderen Zwecken als der Erwerbstätigkeit (→ S. 49 ff.). Ebenfalls schon seit 2018 wurde über ein Gesetz zur Neuregeslung der Duldung bei Personen, die eine Ausbildung machen, und zur Einführung der sogenannten Beschäftigungsduldung verhandelt, das schließlich 2019 beschlossen wurde und in Kraft trat.[6] Obwohl es in den Vorjahren schon mehrfach zu entsprechenden Gesetzesverschärfungen gekommen war, wurde im Sommer 2019 auch das Gesetz zur besseren Durchsetzung

1 Gesetz zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer, BGBl. I 2014, Nr. 49, S. 1649; Gesetz zur Verbesserung der Rechtsstellung von asylsuchenden und geduldeten Ausländern, BGBl. I 2014, Nr. 64, S. 2439.
2 BGBl. I 2015, Nr. 32, S. 1386.
3 BGBl. I 2016, Nr. 12, S. 394.
4 BGBl. I 2016, Nr. 39, S. 1939.
5 BGBl. I 2019, Nr. 31, S. 1307.
6 BGBl. I 2019, Nr. 26, S. 1021.

Urheberrechtlich geschütztes Material. Copyright. Schulz-Kirchner Verlag, Idstein. Vervielfältigungen jeglicher Art nur nach vorheriger schriftlicher Genehmigung des Verlags gegen Entgelt möglich. info@schulz-kirchner.de