



Deutscher
Caritasverband

Stellungnahme

**Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes
zum Referenten-Entwurf des Bundesinnenministeriums
für ein Gesetz zur Verbesserung der Rechte von international
Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern**

Deutscher Caritasverband e.V.
Abteilung Soziales und Gesundheit
Theresia Wunderlich
Abteilungsleiterin

Kontakt:
Martin Beißwenger
Telefon-Durchwahl (0761) 200-327
Martin.Beisswenger@caritas.de

Dr. Elke Tießler-Marenda
Telefon-Durchwahl (0761) 200-371
Elke.Tiessler-Marenda@caritas.de

Referat Migration und Integration
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Lorenz-Werthmann-Haus
Telefax 0761 200-211

I. Zu den Änderungen im Einzelnen:

1. Artikel 1 Nr. 2: Lebensunterhaltssicherung

In § 2 Absatz 3 S. 2 AufenthG werden die öffentlichen Leistungen benannt, deren Bezug nicht schädlich für den Erwerb oder die Verlängerung eines Aufenthaltstitels ist. Als derartige unschädliche öffentliche Leistungen sollen die Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 6b BKGG ergänzt werden. Im Übrigen wird § 2 Absatz 3 S. 2 AufenthG nur im Aufbau, aber nicht inhaltlich geändert.

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband begrüßt diese Klarstellung, dass Leistungen für Bildung und Teilhabe bei Kindern, deren Lebensunterhalt im Übrigen aus eigenen Mitteln gesichert ist, nicht schadet. Damit wird den Betroffenen Familien eine unnötige Verunsicherung erspart, die u.a. darauf beruht, dass in einer Variante des Anspruchs auf Leistung für Bildung und Teilhabe an den Bezug von Wohngeld anknüpft (§ 6b Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 BKGG). Der Bezug von Wohngeld ist aber anders als der daran anknüpfende Bezug der Leistung für Bildung und Teilhabe schädlich für den Erwerb oder die Verlängerung eines Aufenthaltstitels.

Der Deutsche Caritasverband hat schon mehrfach angemahnt auch den Bezug von Wohngeld als unschädlichen Bezug von öffentlichen Mitteln zu bewerten. Wohngeld erhalten Personen mit einem Einkommen, das zwar gering ist aber über dem Niveau des Existenzminimums liegt. Ziel ist nicht die Sicherung des Lebensunterhalts, sondern angemessenes und familiengerechtes Wohnen zu ermöglichen (§ 1 WoGG). Der Deutsche Caritasverband hält es daher für einen Wertungswiderspruch, Wohngeld ausländerrechtlich als öffentliche Leistung einzustufen, deren Bezug geeignet ist zum Verlust des Aufenthaltsrechts zu führen oder eine Familienzusammenführung zu verhindern.

Zumindest mit Blick auf die Familienzusammenführung ist eine Bewertung des Wohngelds als aufenthaltsrechtlich schädliche Leistung auch ein Verstoß gegen die Familienzusammenführungsrichtlinie: Der EuGH hat mit Urteil vom 4. März 2010 eine grundlegende Entscheidung zu den Anforderungen der Lebensunterhaltssicherung nach der Familienzusammenführungsrichtlinie (RL 2003/86/EG) 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.

Handlungsbedarf

Die Voraussetzung der Lebensunterhaltssicherung bei der Familienzusammenführung muss an die europarechtlichen Vorgaben angepasst werden. § 2 Absatz 3 S. 2 AufenthG sollte generell mit Blick auf den Bezug von Wohngeld ergänzt werden.

2. Artikel 1 Nr. 8: Illegale Einreise

Der im Gesetzentwurf vorgesehene neue § 14 Absatz 1 Nr. 2a AufenthG soll regeln, dass die Einreise eines Ausländers in das Bundesgebiet unerlaubt ist, wenn er zwar einen nach § 4 AufenthG erforderlichen Aufenthaltstitel vorweist, dieser aber durch Drohung, Bestechung oder Kollusion erwirkt oder durch unrichtige oder durch unvollständige Angaben erschlichen wurde und deshalb mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen oder annulliert wird.

Bewertung

Schon nach geltendem Recht ist der Aufenthalt von Ausländer/innen, deren Aufenthaltstitel zurückgenommen wurde, nicht rechtmäßig und der/die Betroffene ausreisepflichtig (§§ 50 f. AufenthG).

Die geplante neue Regelung bewirkt, dass darüber hinaus auch die Einreise als unerlaubt betrachtet wird, obwohl sie mit einem verwaltungsrechtlich formal bestandskräftigen und damit unanfechtbaren Aufenthaltstitel vollzogen wurde, aufgrund dessen die Einreise in das Bundesgebiet zunächst rechtmäßig war. Davon betroffen werden nicht nur diejenigen Fälle sein, bei denen Ausländer direkt bei oder nach Grenzübertritt kontrolliert oder aufgegriffen werden, sondern auch Fälle, die zeitlich oder räumlich nicht mehr mit dem Grenzübertritt in Zusammenhang stehen. Da die Einreise nachträglich als unerlaubt betrachtet wird, können deshalb auch Personen betroffen sein, die sich schon lange, möglicherweise schon Jahre im Landesinnern aufhalten.

Die Bewertung der Einreise als unerlaubt hat gemäß § 58 Absatz 2 Nr. 1 AufenthG die Folge, dass der Ausreisepflicht der Betroffenen nicht mehr wie bisher auch durch eine freiwillige Ausreise Genüge getan werden kann. Die Ausreisepflicht wäre vielmehr vollziehbar und damit ist nach § 58 Absatz 1 AufenthG der Ausländer abzuschieben. Dies bedeutet, dass die mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden jederzeit einen Ausländer abschieben könnten, ohne Rechtsschutzmöglichkeit für den Betroffenen.

Aus der Gesetzesbegründung wird nicht ersichtlich, weshalb eine derartige Ausweitung der Regelung für erforderlich gehalten wird, insbesondere auch im Hinblick darauf, dass nach der neuen Regelung auch Fälle betroffen sind, bei denen fahrlässig unvollständige oder unrichtige Angaben gemacht wurden, bzw. diese Fälle nicht explizit ausgenommen wurden.

Nach Auffassung des Deutschen Caritasverbandes bietet die geltende Rechtslage hinreichend Möglichkeit, den Aufenthalt von Ausländer/innen zu beenden, die den Aufenthaltstitel erschlichen haben. Dabei können auch berechnigte Interessen der Betroffenen berücksichtigt werden wie etwa Gründe für Abschiebungsschutz.

Handlungsbedarf

Die geltende Rechtslage sollte beibehalten werden.

3. Artikel 1 Nr. 9: Aufenthaltsrecht für Schüler/innen

Es soll eine Klarstellung erfolgen, dass die Aufenthaltserlaubnis nach § 16 Absatz 5 AufenthG zur Teilnahme an einem Schüleraustausch nicht nur in Ausnahmefällen erteilt werden kann.

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband begrüßt diese Regelung, die den internationalen Schüleraustausch erleichtert, und bedauert, dass die Regelung beibehalten werden soll, wonach generell für den Schulbesuch eine Aufenthaltserlaubnis nur in Ausnahmefällen (z.B. für den Besuch von Schulen mit einem Abschluss anderer Staaten) erteilt werden kann (vgl. § 16 Absatz 5 AufenthG).

Um einem künftigen Fachkräftemangel entgegen zu wirken, wurden und werden seitens der Bundesregierungen verschiedene Maßnahmen ergriffen, zu denen auch die Anwerbung ausgebildeter Kräfte aus dem Ausland gehört. Auch ein leichter Zugang von Ausländer/innen zu einer Ausbildung im dualen System gehört dazu. Erleichterungen in den Berufszweigen mit schulischer Ausbildung fehlen bisher.

Handlungsbedarf

In § 16 Absatz 5 AufenthG sollten die Worte „in Ausnahmefällen“ gestrichen werden.

4. Artikel 1 Nr. 13: Uneingeschränkter Arbeitsmarktzugang für Familienangehörige

Der Arbeitsmarktzugang der Familienangehörigen von Ausländer/innen und Deutschen soll mit einem neuen § 27 Absatz 5 AufenthG vereinheitlicht werden. Nach der neuen Norm berechtigt jeder Aufenthaltstitel zum Zweck der Familienzusammenführung unbeschränkt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband begrüßt diese Regelung. Sie erleichtert den Zugang zum Arbeitsmarkt für Ausländer/innen, die sich sowieso in Deutschland aufhalten. Die Vereinheitlichung führt zu (etwas) besserer Übersichtlichkeit des stark aufgesplitterten Rechts des Arbeitsmarktzugangs von Ausländer/innen und damit auch zum Abbau unnötiger Bürokratie.

5. Artikel 1 Nr. 14: Niederlassungserlaubnis für Ehegatten von Deutschen

Für den Erwerb einer Niederlassungserlaubnis soll es bei Ehegatten von Deutschen künftig nicht mehr reichen „sich auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen“ (§ 2 Absatz 8 AufenthG: Niveau A 1 Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen) zu können. Dieses Erfordernis soll in § 28 Absatz 2 AufenthG durch „ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache“ (§ 2 Absatz 10 AufenthG: Niveau B1 Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen) ersetzt werden.

Bewertung

Für das eheliche Zusammenleben von Deutschen mit ausländischen Ehegatten bedeutet dies eine weitere Erschwerung, nachdem in den letzten Jahren die Voraussetzungen wiederholt verschärft wurden. Die Gesetzesbegründung, wonach diese Änderung dazu diene „Widersprüche innerhalb des Aufenthaltsgesetzes zu beseitigen“ (Gesetzesentwurf, S. 26) trägt nicht: Die dort genannten Normen, an denen sich diese Angleichung orientiert, beziehen sich alle auf die Erteilung eines Aufenthaltstitels oder seine Verfestigung mit Blick auf Ausländer/innen, die nicht mit einem Deutschen verheiratet sind. Es besteht eben kein Wertungswiderspruch, wenn von zuwanderungswilligen Arbeitnehmer/innen andere Voraussetzungen gefordert werden, als von bleibeberechtigten Ehegatten von Deutschen. Bei der Aufenthaltsverfestigung sind Ehegatten von Deutschen mit gutem Grund privilegiert etwa mit Blick auf die Voraufenthaltszeit oder die Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung. Es ist daher kein Grund ersichtlich bei den Sprachanforderungen von dieser Privilegierung abzugehen und eine „Angleichung“ an die Voraussetzungen für Aufenthaltstitel von Ausländer/innen herbeizuführen, die sich in einer grundsätzlich anderen Situation befinden.

Erst kürzlich hat das BVerwG geurteilt, dass fehlende Kenntnisse der deutschen Sprache das eheliche Zusammenleben von Deutschen mit ihren ausländischen Ehegatten in Deutschland nicht dauerhaft verhindern dürfen (BVerwG v. 4.9.2012 Az. 10 C 12.12). So ist es zulässig auch von Ehegatten von Deutschen den Erwerb deutscher Sprachkenntnisse und/oder den Besuch eines Integrationskurses zu fordern. Wird jedoch nicht das für einen erfolgreichen Abschluss erforderliche Niveau erreicht, kann dies nicht dazu führen, das eheliche Zusammenleben in Deutschland zu beenden.

Handlungsbedarf

Die geplante Gesetzesänderung unterbleibt.

6. Artikel 1 Nr. 17: Zuwandernde Ausländer/innen mit Daueraufenthalt-EU

§ 38a AufenthG soll dahingehend geändert werden, dass die Aufenthaltserlaubnis für Ausländer/innen, die in einem anderen Mitgliedstaat den Status eines Daueraufenthaltsberechtigten erworben haben, zur Aufnahme einer Beschäftigung berechtigt, wenn die BA nach § 39 Absatz 2 AufenthG zustimmt oder durch Rechtsverordnung nach § 42 oder durch zwischenstaatliche Vereinbarung die Beschäftigung zulässig ist.

Bewertung

Ausländer/innen mit Daueraufenthalt-EU genießen innerhalb der EU Freizügigkeit und nach den jeweiligen, auch in anderen Fällen gültigen nationalen Regeln Zugang zum Arbeitsmarkt. Bisher war dieser Zugang vom Wortlaut des § 38a AufenthG auf qualifizierte Tätigkeit beschränkt. Der Deutsche Caritasverband begrüßt, dass mit der Gesetzesänderung klargestellt wird, dass Zugang zu jeder Form der Beschäftigung besteht.

II. Fehlende Umsetzung europarechtlicher Vorgaben

1. Art. 12 Richtlinie 2011/98/EU

Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf soll die Richtlinie 2011/98/EU über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten und arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, umgesetzt werden. Zu diesen Rechten gehört auch der Anspruch, mit Blick auf die Zweige der sozialen Sicherheit nach der VO 883/2004 Gleichbehandlung zu genießen (Art. 12 Absatz 1 Nr. e RL 2011/98/EU). Eingeschränkt werden darf dieses Recht nur bei Ausländer/innen, die noch nicht in Deutschland beschäftigt sind oder für mindestens 6 Monate beschäftigt waren (Art. 12 Absatz 2 Nr. b S. 1 RL 2011/98/EU). Bei Familienleistungen darf darüber hinaus eine Einschränkung erfolgen, wenn Ausländer/innen einen Aufenthaltstitel mit einer Befristung auf höchstens 6 Monate haben (Art. 12 Absatz 2 Nr. b S. 1 RL 2011/98/EU).

Bewertung

Der Gleichbehandlungsgrundsatz erfasst Leistungen bei Krankheit, Mutter-/Vaterschaft, Invalidität, Alter, Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, Arbeitslosigkeit, Vorruhestand, an Hinterbliebene, Sterbegeld und Familienleistungen (Artikel 3 VO 883/2004). Eine umfassende Überprüfung, ob die Systeme der sozialen Sicherung den Vorgaben der Richtlinie gerecht werden, fehlt bisher.

Bei den Familienleistungen ist die Richtlinie nicht korrekt umgesetzt. Ausgeschlossen sind hier zum einen Ausländer/innen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18 AufenthG, die nur für einen bestimmten Höchstzeitraum ausgestellt werden darf (vgl. § 1 Absatz 3 Nr. 2 BKKG). Da der Besitz dieser Aufenthaltserlaubnis von einem aktuell bestehenden Beschäftigungsverhältnis abhängt, verstößt dies gegen Art. 12 Absatz 2 Nr. b RL 2011/98/EU. Dieser Ausschluss wäre nur zulässig, wenn es sich um Ausländer/innen mit einer auf 6 Monate befristeten Aufenthaltserlaubnis handeln würde.

Auch Ausländer/innen mit bestimmten humanitären Aufenthaltstiteln sind unter Umständen von Familienleistungen ausgeschlossen (vgl. § 1 Absatz 3 Nr. 2 c i.V.m. Nr. 3 BKKG). Hier besteht schon wegen der Entscheidung des BVerfG vom 10.7.2012 Handlungsbedarf (Az. BvL 2/10), da die derzeit geltende Regelung gegen Art. 3 GG verstößt. Sie verstößt aber auch gegen Art. 12 RL

2011/98/EU, da auch Personen ausgeschlossen werden, die bereits mindestens 6 Monate in Deutschland erwerbstätig waren.

Handlungsbedarf

Der Anspruch von Ausländer/innen auf Familienleistungen muss nicht nur an die Rechtsprechung des BVerfG, sondern auch an die Vorgaben nach Art. 12 Absatz 2 Nr. b RL 20011/98/EU angepasst werden.

2. Qualifikationsrichtlinie

Umsetzungsdefizite, die bereits bei der Umsetzung der Qualifikationsrichtlinie in ihrer alten Fassung (2004/83/EG) entstanden sind und bisher (trotz der zwischenzeitlichen Neufassung der Richtlinie (2011/95/EU)) nicht behoben wurden:

1. Bereits aus Artikel 18 in Verbindung mit Art. 24 Absatz 2 der Richtlinie 2004/83/EG (alte Fassung der Qualifikationsrichtlinie) und nunmehr auch aus Artikel 18 in Verbindung mit Artikel 24 Absatz 2 der Richtlinie 2011/95/EU (Neufassung der Qualifikationsrichtlinie) ergibt sich, dass subsidiär Schutzberechtigte einen Rechtsanspruch auf Erteilung eines Aufenthaltstitels haben. Dem genügt § 25 Absatz 3 AufenthG bislang nicht, da dieser lediglich eine „soll-Regelung“ vorsieht.

Außerdem kann der Vorbehalt in § 25 Absatz 3 Satz 2, 1. Alternative AufenthG (mögliche und zumutbare Ausreise in einen dritten Staat) sowie 2. Alternative (Verletzung von Mitwirkungspflichten) nicht aufrechterhalten werden, da die Richtlinie den Aufenthaltsanspruch für subsidiär Schutzberechtigte nach Artikel 24 Absatz 2 nicht an derartige Vorbehalte knüpft.

Handlungsbedarf

Der Gesetzgeber muss den Rechtsanspruch auf Erteilung eines Aufenthaltstitels in § 25 Absatz 3 Aufenthaltsgesetz klar regeln. Das ist bislang nicht erfolgt, könnte jedoch im Rahmen des vorliegenden Gesetzentwurfes nachgeholt werden. Auch die Vorbehalte in § 25 Absatz 3 Satz 2, 1. und 2. Alternative sollten nicht aufrechterhalten werden.

2. Die Tatbestandsvoraussetzungen der Qualifikationsrichtlinie (sowohl in der alten Fassung als auch in der Neufassung) wurden in § 60 Absatz 1 AufenthG und für den subsidiären Schutz in § 60 Absatz 2 bis 7 AufenthG bislang nur durch ausdrücklich bezeichnete Teile der Richtlinie übernommen. Für den Flüchtlingsschutz erfolgt nur eine „ergänzende“ Anwendung dieser Teile der Richtlinie, für den subsidiären Schutz hingegen eine unmittelbare Anwendung.

Die Formulierung in § 60 Absatz 1 Satz 5 AufenthG, dass die Vorschriften der Richtlinie „ergänzend anzuwenden“ seien, ist unzureichend. Sie erweckt den Eindruck, als sei die Richtlinie lediglich bei der Auslegung des deutschen Rechtes zu berücksichtigen. Richtlinien begründen jedoch unmittelbare Rechtspositionen für die Begünstigten und sind deshalb vollständig umzusetzen.

Kritikwürdig ist auch, dass im Aufenthaltsgesetz nicht entsprechend Art. 8 Absatz 1 der Richtlinie 2011/95/EU (Neufassung) festgestellt wird, dass bei der Prüfung der innerstaatlichen Fluchtalternative gemäß § 60 Absatz 1 Satz 4, letzter Halbsatz AufenthG auch geklärt werden muss, ob vom Schutzsuchenden vernünftigerweise erwartet werden kann, dass er sich dort niederlässt. Mit dieser Formulierung würde klargestellt, dass auf die innerstaatli-

che Fluchalternative nur verwiesen werden kann, wenn die konkreten Umstände des einzelnen Schutzsuchenden ergeben, dass er in einem anderen Landesteil leben kann.

Handlungsbedarf

Im vorliegenden Gesetzentwurf könnten diese Defizite durch ergänzende Regelungen behoben werden.

3. § 60 Absatz 7 Satz 1 AufenthG enthält das Konzept des deutschen subsidiären Schutzes für erhebliche konkrete Gefahren. Dem gegenüber soll § 60 Absatz 7 S. 2 AufenthG das Konzept des gemeinschaftsrechtlichen subsidiären Schutzes nach Artikel 15 lit. c) der Qualifikationsrichtlinie (alte Fassung und Neufassung) in deutsches Recht umsetzen. Im Unterschied zur Qualifikationsrichtlinie enthält das Aufenthaltsgesetz allerdings den Begriff der willkürlichen Gewalt nicht. Es sieht ferner vor, dass für die beiden Formen des subsidiären Schutzes die deutsche verfahrensrechtliche Sperrwirkung zur Anwendung kommen soll.

Bürgerkriegsflüchtlinge sind nach deutschem Recht bislang nur unzureichend geschützt. Abschiebeschutz wird in der Regel nicht gewährt, weil die Bevölkerung insgesamt oder ganze Gruppen von den Auswirkungen des Bürgerkrieges betroffen waren (so genannte Sperrklausel). Nur wenn die Betroffenen „sehenden Auges in den sicheren Tod“ geschickt würden, wurde die Abschiebung durch die Rechtsprechung untersagt. Die Richtlinie sieht ein solches Konzept politischer Entscheidungen, ob überhaupt Schutz gewährt werden soll, jedoch nicht vor. Das Festhalten an der Sperrwirkung in § 60 Absatz 7 AufenthG ist mit der Regelung des Art. 15 lit. c) der Qualifikationsrichtlinie nicht vereinbar. Das ergibt sich sowohl aus der Entstehungsgeschichte des Artikels als auch aus dem Wortlaut, insbesondere aus der Aufnahme des prognoserechtlich bedeutsamen Begriffs der willkürlichen Gewalt in die Richtlinie. Mit diesem Begriff verlangt das Gemeinschaftsrecht eine deutlich unter dem Niveau des deutschen Rechtes liegende Prognoseabwägung.

Art. 15 lit. c) verknüpft das Erfordernis der individuellen Bedrohung mit dem Element willkürlicher Gewalt. Nicht generelle Gewalt als solche, sondern die unvorhersehbaren wahllosen Folgen willkürlicher Gewalt vermitteln somit den subsidiären Schutzstatus. Wie der EuGH in seinem Urteil „Elgafaji“ (C-465/07) bereits deutlich gemacht hat, ist erforderlich, dass am Herkunftsort eine akute und andauernde Situation willkürlicher Gewalt herrscht. Nicht erforderlich ist, dass für den Antragsteller aufgrund seiner persönlichen Situation eine ernsthafte Bedrohung seines Lebens oder seiner Unversehrtheit in Folge willkürlicher Gewalt besteht. Nach der Qualifikationsrichtlinie müssen deshalb Personen vor Abschiebungen in bewaffnete Konflikte mit willkürlichen Gewaltmustern geschützt werden.

Handlungsbedarf

Im Gesetzentwurf sollte ergänzend geregelt werden, dass neben der erheblichen individuellen Gefahr für Leib oder Leben auch der Aspekt der willkürlichen Gewalt mit in den Gesetzestext aufgenommen wird.