

Stellungnahme des Deutschen Roten Kreuzes (DRK) zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern

Das DRK begrüßt die Aufnahme von international Schutzberechtigten in den Adressatenkreis der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie sowie deren geplante fristgerechte Umsetzung in deutsches Recht. Die Erlangung eines EU-Daueraufenthaltsrechts mit den damit verknüpften Rechten und der Möglichkeit, innerhalb der EU weiterzuwandern, ist ein wichtiger Schritt für Flüchtlinge und subsidiär Geschützte zu Gleichbehandlung mit sonstigen aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen und einer erfolgreichen Integration in der Europäischen Union.

Wir bedauern die im Rahmen des Richtlinienumsetzungsgesetzes vorgenommenen europarechtlich nicht angezeigten Verschärfungen des Aufenthaltsgesetzes, vor allem im Hinblick auf die Voraussetzungen einer Niederlassungserlaubnis für Ehegatten deutscher Staatsangehöriger. Anstelle von europarechtlich nicht erforderlichen Verschärfungen des Aufenthaltsgesetzes wäre es aus Sicht des Deutschen Roten Kreuzes sinnvoller gewesen, weitere europarechtlich angezeigte Änderungen des Aufenthaltsrechts, etwa durch die anstehende Umsetzung der Qualifikationsrichtlinie (2011/98/EU), mit einzubeziehen, um ein kohärentes Gesetzgebungsverfahren zu gewährleisten. Vor dem Hintergrund, dass auch diese Richtlinie noch in diesem Jahr, nämlich bis zum 21.12.2013 in deutsches Recht umgesetzt werden muss, erscheint die Aufteilung in zwei unterschiedliche Gesetzgebungsverfahren wenig sinnvoll.

Wir danken dem Bundesinnenministerium für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem vorliegenden Gesetzesentwurf, bedauern jedoch die Kürze der hierfür zur Verfügung gestellten Zeit. Gerade für ein Artikelgesetz wie das Vorliegende ist es an und für sich nötig, einen ausreichenden Zeitraum für die Prüfung der Frage, ob alle EU-Vorgaben ordnungsgemäß umgesetzt wurden, zur Verfügung zu haben. Da wir die hierfür erforderliche Zeit nicht hatten, erlauben wir uns, auf die aus unserer Sicht wichtigsten Aspekte einzugehen und ggf. im weiteren Gesetzgebungsverfahren weitere Punkte nachzureichen.

Berlin, 21. Januar 2013

Zu den Änderungen im Einzelnen

Nr. 2 - § 2 Abs. 3 Satz 2 AufenthG: Sicherung des Lebensunterhalts

Das DRK begrüßt ausdrücklich die Aufnahme des Bildungs- und Teilhabepaketes für Kinder in den Katalog derjenigen Leistungen, die nicht als Inanspruchnahme öffentlicher Mittel im Sinne des Aufenthaltsgesetzes gewertet werden.

Wir bedauern jedoch, dass die Gelegenheit der Änderung dieses Paragraphen nicht genutzt wurde, um auch das Wohngeld in diesen Katalog mit aufzunehmen. Nach § 1 des Wohngeldgesetzes handelt es sich beim Wohngeld um einen Mietzuschuss, der angemessenes und familiengerechtes Wohnen sichern soll und gemäß § 12 a SGB II eine Hilfebedürftigkeit nach dem SGB II vermeiden soll. Laut den Wohngeldberichten der Bundesregierung hat es nachweislich sozialraumpolitische Bedeutung, denn es soll einen Beitrag zur Schaffung und Bewahrung stabiler Bewohnerstrukturen leisten und damit den sozialen Zusammenhalt in den Quartieren stärken, indem auch Haushalte mit geringerem Einkommen Zugang zu Wohnungen mit durchschnittlichen Mieten haben.¹ Eine aufenthaltsrechtliche Sanktionierung dieses sozialpolitischen Instruments, welches eine Hilfsbedürftigkeit gerade verhindern soll, ist vor diesem Hintergrund nicht nachvollziehbar.

Nr. 6 - § 9b Abs. 1 S. 1 Nr. 5 AufenthG: Anrechnung von Aufenthaltszeiten

Wir begrüßen, dass § 9b Abs. 1 S. 1 Nr. 5 AufenthG für die Berechnung der Voraufenthaltszeit den gesamten Zeitraum von der Antragstellung bis zur Anerkennung als international Schutzberechtigter einbezieht.

Nr. 8 - § 14 Absatz 1 Nr. 2 a AufenthG: Unerlaubte Einreise

Das DRK regt an, von der geplanten Erweiterung des § 14 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG um den Tatbestand der Einreise mit einem erschlichenen Visum (2a) abzusehen. Zum einen ist die vorgesehene Gesetzesänderung europarechtlich nicht erforderlich und muss somit nicht im Rahmen des aktuellen, zeitlich sehr beschleunigten, Gesetzgebungsverfahrens erfolgen. Zum anderen ist nicht ersichtlich, wie durch die beabsichtigte Gesetzesänderung das laut Gesetzesbegründung angestrebte Ziel, nämlich die Entlastung der Ausländerbehörden und die Verkürzung der Freiheitsentziehung bis zur Aufenthaltsbeendigung erreicht werden soll, wenn – wie die Gesetzesbegründung ebenfalls darlegt – gar keine Kompetenzübertragung stattfinden soll.

Aus Sicht des DRK ist für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit eines Visums nicht nur erhebliche Fachkompetenz, sondern in der Regel auch große Sorgfalt und damit ein gewisser zeitlicher Rahmen erforderlich. Wird eine entsprechend fachgerechte und sorgfältige Überprüfung bereits durch die Bundespolizei an der Grenze vorgenommen, so bleibt zu befürchten, dass die Zahl der Inhaftierungen an der Grenze nicht ab-, sondern im Gegenteil zukünftig eher zunimmt. Eine Entlastung der Ausländerbehörden hingegen bei Reduzierung der Inhaftierungszeiten erscheint nur

¹ Wohngeld- und Mietenbericht der Bundesregierung 2010, BT-Drucksache 17/6280, S. 13.

möglich, wenn die polizeiliche Kontrolle sich mehr auf eine verdachts- denn auf eine tatsachenorientierte Überprüfung der streitgegenständlichen Visa verlegt. Dies kann und darf aber kein maßgebliches Interesse des aktuellen Gesetzgebungsverfahrens sein.

Nr. 13 - § 27 Abs. 5 AufenthG: Gestattung der Erwerbstätigkeit beim Familiennachzug

Das DRK begrüßt das Recht auf einen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang für nachziehende Familienangehörige als einen wichtigen Schritt zu einer erleichterten Integration.

Nr. 14 - § 28 Abs. 2 AufenthG: Deutschkenntnisse im Rahmen der Niederlassungserlaubnis für Familienangehörige von Deutschen

aa) Durch die vorgesehene Änderung des Aufenthaltsgesetzes werden die Anforderungen an die Sprachkenntnisse von Familienangehörigen von Deutschen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis verschärft. Statt des bisher vorgesehenen Sprachniveaus A 1 des europäischen Referenzrahmens, also einfachen Sprachkenntnissen, werden nunmehr Sprachkenntnisse des Niveaus B 1 gefordert. Dies wird mit bisherigen Widersprüchen innerhalb des Aufenthaltsgesetzes begründet, die nunmehr beseitigt werden sollen.

Das DRK bedauert diese Verschärfung des Aufenthaltsrechts, die durch die mit dem Gesetz umzusetzenden europäischen Richtlinien in keiner Form erforderlich sind.

Zunächst gibt es eine Besserstellung der Familienangehörigen von deutschen Staatsangehörigen nicht lediglich im Bereich der Spracherfordernisse, sondern auch hinsichtlich weiterer Anforderungen an die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, so dass die angestrebte Anpassung ohnehin nicht zu einer vollständigen Anpassung dieser Regelungen führt. Darüber hinaus kommt es durch die geplante Angleichung an die Spracherfordernisse entsprechend den Vorgaben für Familienangehörige von Drittstaatsangehörigen nunmehr zu einer Diskriminierung gegenüber Familienangehörigen von EU-Bürgern sowie solchen Familienangehörigen von Deutschen, die bereits von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch gemacht haben und deshalb in den Genuss der Freizügigkeitsregelungen fallen.

Wenn hier eine Harmonisierung erreicht werden soll, so sollte dies aus Sicht des DRK nicht durch eine Verschärfung der Regelungen für die Familienangehörigen Deutscher, sondern vielmehr durch eine Erleichterung der Regelungen für die Familienangehörigen von Drittstaatsangehörigen erreicht werden. Aus Sicht des Deutschen Roten Kreuzes ist die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis und die damit einhergehende aufenthaltsrechtliche Sicherheit eine maßgebliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration in Deutschland – und nicht deren Endergebnis. Darüber hinaus sollte sie ein wichtiger Zwischenschritt auf dem Weg zur Beantragung der deutschen Staatsangehörigkeit darstellen. Tatsächlich können wir aus unserer Beratungspraxis aber berichten, dass die Erlangung der deutschen Staatsangehörigkeit mittlerweile an vielen Orten leichter ist als die Erlangung einer Niederlassungserlaubnis. Diese Tendenz sollte nicht durch eine weitere Verschärfung des Aufenthaltsgesetzes verschärft werden.

bb) Durch den allgemeinen Verweis auf die Beweisregelung des § 9 Abs. 2 S. 2 bis 5 AufenthG wird der Eindruck erweckt, dass die Familienangehörigen von Deutschen zukünftig auch Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung nachzuweisen hätten. Da dies nachweislich der Gesetzesbegründung nicht Inhalt der Neuregelung sein soll, wird angeregt, den Verweis entsprechend einzuschränken. Der Verweis könnte dann wie folgt lauten: *„Hinsichtlich der Kenntnisse der deutschen Sprache gilt § 9 Abs. 2 bis 5 entsprechend.“*

Nr. 19 - § 44 Abs. 1 S 2 AufenthG: Berechtigung zur Teilnahme am Integrationskurs

Die Verbesserung des Rechts auf Teilnahme am Integrationskurs wird ausdrücklich begrüßt. Die Anpassung der erforderlichen Dauer der Aufenthaltserlaubnis auf „mindestens“ statt „mehr als einem Jahr“ trägt der Tatsache Rechnung, dass in der Praxis in aller Regel zunächst eine Aufenthaltserlaubnis von einem Jahr erteilt wird, auch wenn ein dauerhafter Aufenthalt in Deutschland absehbar ist.

Nr. 23 - Ausweisungsschutz für internationale Schutzberechtigte

Ausweislich der Gesetzesbegründung sollen Nr. 22 und 23 des Gesetzesentwurfs der Umsetzung von Artikel 1 Nr. 7 der Richtlinie 2011/51/EU und somit dem Ausweisungsschutz dienen. Der neu eingeführte § 58 Abs. 1 b AufenthG regelt insofern konsequenterweise, dass langfristig Aufenthaltsberechtigte, die in einem anderen Mitgliedstaat international Schutzberechtigte sind, in der Regel nur in den schutzgewährenden Mitgliedstaat abgeschoben werden dürfen. Inkonsequent erscheint aber aus unserer Sicht die Einschränkung für Fälle des § 60 Abs. 8 S. 1 des AufenthG. Es ist aus unserer Sicht nicht erkennbar, warum in diesen Fällen von dem Grundsatz abgewichen werden soll, dass nur in den Staat zurückgeschoben werden darf, der dem Daueraufenthaltsberechtigten Schutz gewährt. Da nur dieser Staat über alle erforderlichen Informationen und Dokumente verfügt, die für die Beachtung des Non-Refoulementgebots erforderlich sind, erscheint es sachdienlich, wenn auch nur dieser Mitgliedstaat über die Anwendung der Ausschlussklausel entscheidet.

Der vorliegende Gesetzentwurf lässt darüber hinaus aus unserer Sicht noch folgende, sich aus der Richtlinie ergebende Aspekte außer Acht:

a) Artikel 1 Nr. 7 der Richtlinie verlangt in Änderung des Art. 12 Absatz (3 b) 2. Halbsatz der Richtlinie 2003/109/EG, dass *der Schutz gewährende Mitgliedstaat die geschützte Person und ihre Familienangehörigen (...) ohne weitere Formalitäten unverzüglich wieder aufnimmt.*

Eine Umsetzung dieser Verpflichtung in das deutsche Recht sieht der vorliegende Referentenentwurf nicht vor. Da eine entsprechende Regelung – auch aus Gründen des Non-Refoulement-Schutzes – geboten ist, muss eine entsprechende Umsetzung noch erfolgen. Die bisherige Regelung des § 51 Abs. 7 AufenthG, wonach der Aufenthaltstitel von Asylberechtigten oder anerkannten Flüchtlingen nicht erlischt,

solange diese im Besitz eines von einer deutschen Behörde ausgestellten Reiseausweises für Flüchtlinge ist, reicht hierfür bei Weitem nicht aus. Denn dieses Recht verknüpft zum einen unzulässigerweise die Frage des materiellen Schutzbedarfs mit dem Vorliegen eines gültigen Reiseausweises für Flüchtlinge, zum anderen erstreckt sich § 51 Abs. 7 AufenthG ohnehin weder auf subsidiär Geschützte noch auf die Familienangehörigen von Flüchtlingen und subsidiär Geschützten.

b) Artikel 1 Nr. 4 ff der Richtlinie regeln die Pflicht der Mitgliedstaaten, die Gewährung internationalen Schutzes in der langfristigen Aufenthaltsberechtigung – EU zu vermerken sowie die Pflicht, auf Nachfrage anderer Mitgliedstaaten innerhalb eines Monats darüber Auskunft zu erteilen, ob der internationale Schutz fortbesteht.

Zwar werden Fragen der Auskunftspflicht in § 91 c des Gesetzesentwurfs zum AufenthG und der Hinweis auf die Gewährung des internationalen Schutzes in § 59a des Gesetzesentwurfs zur Aufenthaltsverordnung geregelt. Es fehlt jedoch aus unserer Sicht die Klarstellung, dass allein die Mitteilung der Aberkennung des internationalen Schutzes durch rechtskräftige Entscheidung durch den zuständigen Mitgliedstaat mit negativen Folgen für den/die Schutzberechtigten verbunden ist. Keinesfalls darf die Nichtbeantwortung des Auskunftersuchens innerhalb der Monatsfrist des Artikels 1 Nr. 5 der Richtlinie dazu führen, dass von einer Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft ausgegangen wird, da die Erfahrungen mit der EG Verordnung Nr. 343/2003 (Dublin-II-Verordnung), zeigt, dass viele EU-Mitgliedstaaten auf Anfragen nicht fristgerecht antworten. Es sollte daher gesetzlich geregelt werden, dass so lange vom Fortbestehen des internationalen Schutzes auszugehen ist, bis der Mitgliedstaat, der den Schutzstatus ausgesprochen hat, schriftlich bestätigt hat, dass unter Achtung aller Verfahrensgarantien dessen Beendigung festgestellt wurde.

Nr. 27 c) - § 91 c Absätze 5a bis 5c: Übergang der Verantwortung für den internationalen Schutz

Diese Vorschriften dienen der Umsetzung des Artikels 1 Nr. 4 der Richtlinie 2011/51/EU, wobei der neue Absatz (5b) des Gesetzesentwurfs der Umsetzung des Art. 1 Nr. 4 dient, mit dem Artikel 8 Absatz 6 der Richtlinie 2003/109/EG dahingehend geändert werden soll, dass der Mitgliedsstaat, auf den die Verantwortung für den internationalen Schutz übergegangen ist, *innerhalb von 3 Monaten* ab dem Übergang den Hinweis in der Aufenthaltsberechtigung – EU entsprechend ändern muss. Die Übernahme dieser Frist aus der Richtlinie ist ohne die Angabe von Gründen unterblieben und sollte aus unserer Sicht noch erfolgen.

Das DRK bedauert abschließend, dass die Möglichkeit der anstehenden Gesetzesänderung nicht zur Einführung einer großzügigen und stichtagsunabhängigen Bleiberechtsregelung genutzt wurde.