

Stellungnahme

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

Berlin, den 29. Januar 2013

Diakonie 
Deutschland

Evangelischer Bundesverband
Evangelisches Werk für Diakonie
und Entwicklung e.V.

Vorstand Sozialpolitik

Maria Loheide
Reichensteiner Weg 24
14195 Berlin
Telefon: +49 30 830 01-100
Telefax: +49 30 830 01-777
loheide@diakonie.de

Stellungnahme der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern (Stand: 9.01.2013)

Die Diakonie Deutschland bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Verbände-beteiligung gem. § 47 GGO, bedauert jedoch die kurze Frist, den Gesetzentwurf zu prüfen. Wir begrüßen die zeitige Umsetzung der sog. Daueraufenthalts-Richtlinie 2011/51/EU, die ihren Anwendungsbereich für den europäischen Daueraufenthaltstitel für International Schutzberechtigte öffnet und deren Umsetzungsfrist am 20. Mai 2013 endet.

Die Diakonie Deutschland stellt voran, dass ein Gesetz mit dem Anliegen, die Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern zu verbessern, unbedingt auch die erforderlichen Änderungen der bis Ende des Jahres umzusetzenden neuen Qualifikationsrichtlinie enthalten muss, die weitere erhebliche Verbesserungen für subsidiär Schutzberechtigte vorsieht. Insbesondere muss der Wegfall des nachrangigen Arbeitsmarktzugangs für subsidiär Schutzberechtigte im neuen Art. 26 der RL 2011/95/EU als zentrale Verbesserung für die Betroffenen Berücksichtigung finden. § 25 Abs. 3 AufenthG muss daher regeln, dass dieser Aufenthaltstitel zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt. Noch sinnvoller wäre eine Regelung analog des Änderungsbefehles Nr. 13 des vorliegenden Gesetzentwurfes auch für den gesamten Abschnitt 5 generell zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit für humanitären Aufenthaltstitel. Auch wird zukünftig wegen der Gleichstellung mit Personen mit Flüchtlingsstatus gem. Art. 34 der RL 2011/95/EU ein Anspruch auf Teilnahme an den Integrationskursen auch für subsidiär Schutzberechtigte bestehen. Zudem müssen Erleichterungen beim Familiennachzug und bei der Wohnsitzauflage umgesetzt werden.

In diesem Gesetzentwurf wird ebenso Richtlinie 2011/98/EU umgesetzt, deren Umsetzungsfrist am 25. Dezember 2013 endet.

Vor diesem Hintergrund ist es bedauerlich, dass der genannte Umsetzungsbedarf aus der Qualifikationsrichtlinie, deren Umsetzungsfrist am selben Tag endet, nicht in das vorliegende Gesetzesvorhaben mit eingearbeitet wurde. Im Erwägungsgrund 39 soll gemäß den Vorgaben des Stockholmer Programms ein einheitlicher Schutzstatus eingeführt werden und damit grundsätzlich subsidiär schutzberechtigten Personen die gleichen Rechte zuerkannt werden wie Personen mit Flüchtlingsstatus. Dies ist humanitär geboten und fördert die auch im gesellschaftlichen Interesse liegende Integration von Menschen, die nahezu sämtlich und dauerhaft Teil der deutschen Gesellschaft werden. Angesichts der im Oktober 2013 beginnenden neuen Legislaturperiode ist eine fristgerechte Umsetzung der neuen Qualifikationsrichtlinie fraglich. Für die Betroffenen darf dies jedoch nicht zum Nachteil führen, da zentrale Lebensbereiche berührt werden. Die dann eintretende unmittelbare Anwendbarkeit der Richtlinie nach Ablauf der Frist im Erlasswege zu regeln, wäre der Rechtsklarheit in Beratung, Verwaltungspraxis und Rechtsprechung abträglich.

Die Folgen sind besonders deutlich bei Asylsuchenden aus Syrien. Diese erhalten nach der derzeitigen Entscheidungspraxis des Bundesamtes trotz drohender politischer Verfolgung in vielen Fällen nur den subsidiären Schutzstatus. Dies hat zur Folge, dass sie in den ersten drei Jahren nach § 3b Abs.1 Nr.2 BeschVerfV ihres Aufenthaltes nur nachrangigen Arbeitsmarktzugang haben, was in vielen Regionen Deutschlands de-facto einem Arbeitsverbot gleichkommt. Diese Regelung führt dazu, dass die Bundesländer erheblich Kosten für die Unterbringung und Versorgung dieser Personen tragen müssen, nur weil ihnen der Zugang zum Arbeitsmarkt versperrt ist. Erschwerend kommt durch die erzwungene längerfristige Erwerbslosigkeit hinzu, dass die Chancen für die spätere gleichrangige Integration in den Arbeitsmarkt sinken.

Integrationspolitisch ist es insgesamt verfehlt, Personen, denen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird, den Zugang zur Erwerbstätigkeit zu verwehren.

Zu den im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Regelungen nehmen wir wie folgt Stellung:

Zu Nr. 2 a) Inanspruchnahme öffentlicher Mittel bei der Lebensunterhaltssicherung

Die Klarstellung, dass Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets nach § 6b des Bundeskindergeldgesetzes nicht als Inanspruchnahme öffentlicher Mittel zur Sicherung des Lebensunterhaltes gelten, ist zu begrüßen.

Prinzipiell sollten nur Grundsicherungsleistungen nach SGB II und SGB XII ohne die Anrechnung von darüber hinaus gehenden Leistungen (Regelbedarfszuschläge aufgrund von Schwangerschaft, Krankheit, Behinderung und Alleinerziehung, besondere Leistungen nach SGB XII) als Inanspruchnahme öffentlicher Mittel zur Sicherung des Lebensunterhaltes gelten. Daher regen wir erneut an, zumindest auch das Wohngeld in den Katalog der nicht anzurechnenden Leistungen aufzunehmen. Das Wohngeld ist eine Sozialleistung, die gerade die Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen vermeiden soll, ebenso wie der bereits nicht anrechenbare Kinderzuschlag. Gerade der Kinderzuschlag nach § 6a BKKG wird bei geringem Familieneinkommen in der Praxis häufig mit Wohngeldleistungen kombiniert, sodass hier eine Nicht-Anrechnung überfällig ist.

Weiterhin dringend notwendig ist die Klarstellung, dass die Freibeträge für Erwerbstätige nach § 11b Abs. 3 SGB II bei der Bemessung der Lebensunterhaltssicherung generell außer Betracht bleiben. Sie dienen als Anreiz, die Erwerbstätigkeit zu fördern, nicht der Existenzsicherung. Das BVerwG hat im Anschluss an die Chakroun-Entscheidung des EuGH in seinen Urteilen vom 16. November 2010 (BVerwG 1 C 20.09 und BVerwG 1 C 21.09) zum Familiennachzug die Anforderungen an den Lebensunterhalt beim Familiennachzug auch in diesem Sinne geklärt. Ein unterschiedliches Verständnis des Begriffs der Lebensunterhaltssicherung im Aufenthaltsgesetz sollte vermieden werden, und daher auch außerhalb des Anwendungsbereiches des EU-Rechts generell von der Anrechnung der Freibeträge abgesehen werden. Dies ist besonders in Bezug auf die Zuerkennung des Titels Daueraufenthalt-EU gem. Art. 5 Abs. 1 a der Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG geboten. Der Begriff „feste und regelmäßige Einkünfte“ ohne Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen ist durch den Europäischen Gerichtshof deutlich enger ausgelegt worden, als es die derzeitige Anforderung an die Lebensunterhaltssicherung im deutschen Recht ist.

Nr. 2 e) Verweis auf Qualifikationsrichtlinie

In § 2 Abs. 12 sollte sinnvoller auf die Qualifikationsrichtlinie in der (jeweils) aktuellen Fassung verwiesen werden.

Zu Nr. 6 c) Anrechnung von Aufenthaltszeiten für die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU bei international Schutzberechtigten

Die vollständige Anrechnung der Asylverfahrensdauer bei dem Fristlauf für die Erteilung des Aufenthaltstitels „Daueraufenthalt-EU“ gem. § 9b Abs.1 Satz 1 Nr. 5 ist zu begrüßen.

Zu Nr. 8 c) Unerlaubte Einreise wegen unerlaubtem Erwirkens eines gültigen Aufenthaltstitels

Die Prüfung gem. § 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2a, ob ein gültiger Aufenthaltstitel durch Drohung, Bestechung oder Kollusion erwirkt oder durch unrichtige oder unvollständige Angaben erschlichen wurde, kann für die

Grenzpolizei außer in vermutlich wenigen, offensichtlichen Fällen in der Regel nicht in einem kurzen Zeitraum durchgeführt werden. Die originär zuständige Ausländerbehörde benötigt in der Praxis für die Ermittlung mehrere Tage bzw. Wochen. Der bloße Verdacht darf jedoch nicht dazu führen, dass Personen über einen längeren Zeitraum festgehalten werden. So soll nicht in Abrede gestellt werden, dass die Freiheitsentziehung bis zur Aufenthaltsbeendigung in einzelnen Fällen verkürzt werden kann. Zu befürchten ist jedoch, dass die Grenzpolizei viel häufiger überhaupt freiheitsentziehende Maßnahmen verhängen wird. Die Aufgaben der Grenzpolizei sollten sich daher möglichst auf die Prüfung offensichtlicher Tatsachen beschränken. In dieser Hinsicht ist die geltende Rechtslage jedoch ausreichend. Daher ist diese Änderung aus Sicht der Diakonie nicht sachgemäß.

Zu Nr. 12) Aufenthalt für gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende trotz offensichtlich unbegründetem Asylantrag

Die Streichung des § 25a Abs. 1 Satz 4 erfolgt aus redaktionellen Gründen, da grundsätzlich der als offensichtlich unbegründet abgelehnte Asylantrag, wenn er nicht persönlich gestellt wurde, sondern nur für die Kinder als gestellt galt, wenn die Eltern einen Asylantrag gestellt haben, nicht mehr die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis verhindern soll. Inhaltlich möchten wir jedoch noch einmal darauf hinweisen, dass dies insofern unbegleitete minderjährige Flüchtlinge benachteiligt, da sie ihren Asylantrag selbst gestellt haben bzw. ihr Vormund ihn gestellt hat und ihnen, bei einer Ablehnung ihres Asylantrages als offensichtlich unbegründet, nach wie vor die Aufenthaltserlaubnis aufgrund gelungener Integration verwehrt bleibt. Dies ist jedoch nicht Zweck dieser Regelung in § 25a AufenthG. Sie soll gelungene Integration honorieren und nicht eine als rechtsmissbräuchlich gewertete, teilweise mehrere Jahre zurückliegende Asylantragstellung sanktionieren. Grundsätzlich bleibt festzuhalten – auch mit Blick auf eine neue Bleiberechtsregelung – dass ein erfolgloses Asylverfahren keine Anhaltspunkte für oder gegen eine gelungene Integration enthält und daher der Verweis auf § 30 AsylVfG über § 10 Abs. 3 AufenthG sachlich nicht gerechtfertigt ist.

Zu Nr. 13) Allgemeine Berechtigung zur Erwerbstätigkeit bei Familiennachzug

Die einheitliche Regelung, dass Aufenthaltstitel nach Abschnitt 6 immer zu Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigen, ist sehr zu begrüßen. Eine entsprechende Regelung sollte ebenfalls für die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen des Abschnitts 5 eingeführt werden, zumindest jedoch für alle international Schutzberechtigten mit einem Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 1-3 AufenthG im Sinne der neuen Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU.

Zu Nr. 14) Heraufsetzung der Sprachkenntnisse für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis für nachgezogene Familienangehörige von Deutschen

Der Gesetzentwurf will die Anforderungen von einfachen Sprachkenntnissen (A1) in § 28 Abs. 2 Satz 1 AufenthG an die allgemeinen Voraussetzungen zur Erteilung einer Niederlassungserlaubnis in § 9 Abs. 2 Nr.7 in Form von ausreichenden Sprachkenntnissen (B1) angleichen. Die geplante Änderung ist entbehrlich: Nach den letzten erfolgten Änderungen im Aufenthaltsgesetz sind Ehegatten Deutscher nach erfolgtem Familiennachzug verpflichtet, den Integrationskurs zu besuchen, wenn sie nicht über B1 Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen. Mit der bereits erfolgten Änderung von § 8 Abs. 3 Satz 2 AufenthG wird die Aufenthaltserlaubnis nur noch für höchstens ein Jahr verlängert, solange B1 Sprachkenntnisse nicht vorgewiesen werden können, was mit hohen Kosten verbunden wird. Diese Regelungen sind ausreichend, um das Erreichen von ausreichenden Deutschkenntnissen sicherzustellen. Es gibt in der Beratungspraxis immer wieder Fälle, in denen es für die Betroffenen unter zumutbaren Bedingungen auch auf absehbare Zeit nicht möglich ist, den Anforderungen zu genügen. Diesen Menschen dauerhaft einen befristeten Aufenthaltsstatus zuzumuten, widerspricht dem Grundgedanken des Schutzes der Ehe und Familie.

Zu bedenken ist ferner, dass der Sprachnachweis bei Erteilung eines Aufenthaltstitels zum Familiennachzug zu Deutschen im Verhältnis zum Nachzug zu in Deutschland lebenden Unionsbürgern eine Inländerdiskriminierung darstellt. Zudem wird derzeit vor dem EuGH in einer Vorlage des VG Berlin (VG 29 K 138.12 V, Beschluss vom 25. Oktober 2012) geprüft, ob nicht die Anforderung des Sprachnachweises auch in anderen Fällen gegen höherrangiges EU-Recht (Assoziationsrecht und Familienzusammenführungsrichtlinie) verstößt. Dem gemäß ist es nicht sachgerecht, die Sprachanforderungen jetzt zu erhöhen, sondern sie müssen gegebenenfalls sogar als Voraussetzung für

den Familiennachzug ganz gestrichen werden. Zudem erscheint es in den meisten Fällen zielführender, die Verfügbarkeit und den Zugang zu Sprachlernangeboten zu erhöhen, als - wie in der Gesetzesbegründung beschrieben – staatlicherseits die Eigenmotivation erhöhen zu wollen. Dazu sollten zunächst ausreichend Angebote vorgehalten werden und gegebenenfalls die Verbesserung der Motivation in entsprechenden Fällen der Sozialen Arbeit überlassen bleiben. Hier ist zentral, inwiefern sich der Spracherwerb tatsächlich auf die Chancen zu gesellschaftlicher Teilhabe auswirkt.

Zu Nr. 17) Klarstellung zum nachrangigen Arbeitsmarktzugang bei daueraufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen

Daueraufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige der EU, die nach Deutschland einreisen und arbeiten wollen, unterliegen "nur" noch dem Nachrangigkeitsprinzip, nicht mehr den Einschränkungen der BeschVerfV z.B. bei nicht qualifizierten Tätigkeiten. Dies ist zu begrüßen, jedoch sollte aus in der Einleitung genannten Gründen auch das Nachrangigkeitsprinzip entfallen.

Zu Nr. 23) Abschiebung eines daueraufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen

Unklar ist die Auswirkung der Feststellung in Satz 2 des neuen § 58 Abs.1b, dass der Anspruch auf subsidiären Schutz unberührt bleibt, ebenso fehlt der Richtlinienverweis in Art. 12 b) (Änderung Nr.7) auf das Refoulementverbot der Qualifikationsrichtlinie.

Zu Nr. 25) Begründungspflicht bei Änderung von Nebenbestimmungen

Zu begrüßen ist, dass nunmehr auch die Änderung oder Aufhebung einer Nebenbestimmung zum Aufenthaltstitel wie der Versagung der Erlaubnis einer Erwerbstätigkeit gem. § 77 Abs. 1 Nr. 1b) mit einer schriftlichen Begründung zu versehen ist.

Die Diakonie weist auf einige der dringend notwendigen Gesetzesänderungen im Aufenthaltsgesetz hin:

Im Kontext des Resettlement-Programms, wie es auf der Herbstkonferenz der Innenminister- und -senatoren 2011 beschlossen wurde, stellt sich das Problem des Familiennachzugs. Während es im Zuge der Aufnahme der 2501 irakischen Flüchtlinge aus Syrien und Jordanien in der Regel möglich war, Familien vollständig aufzunehmen, zeigt sich bei der derzeitigen Aufnahme von Flüchtlingen aus der Türkei und Tunesien, dass häufig weitere Angehörige der Kernfamilie in anderen Ländern zurückbleiben müssen. Die Aufgenommenen haben kaum eine Chance, ihre Familienangehörigen zeitnah nachzuholen, da dafür ihre wirtschaftliche Integration Voraussetzung ist. Die Einheit der Familie ist jedoch ein hohes Gut und auch für die Integration ein wichtiger Faktor. Daher sollte in § 29 Abs. 2 Satz 1 auch die Möglichkeit aufgenommen werden, dass bei einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 2 von den Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 Nr. 1 und 2 abgesehen werden kann. Entsprechend ist auch Satz 2 zu ändern. Sinnvoll erscheint zudem die Aufnahme des § 22 und § 23 Abs. 1 in § 29 Abs. 2 Satz 1, um einen Familiennachzug gegebenenfalls ermöglichen zu können.

Anregen möchten wir, eine seit langem im politischen Raum diskutierte Bleiberechtsregelung in diesen Gesetzentwurf mit aufzunehmen. Die Bundesregierung ist mit der Schaffung einer Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden einen Schritt in die richtige Richtung gegangen. Der Beirat der Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration des Bundes, Frau Staatsministerin Böhmer, hat am 24. September 2012 Vorschläge für ein Bleiberecht vorgelegt, ebenso liegen dem Bundesrat Gesetzesanträge für eine Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration zum Beispiel der Länder Schleswig-Holsteins oder Hamburgs vor, die die Lücke im Aufenthaltsrecht schließen könnten. Ein dauerhafter Duldungsstatus ist aus Sicht der Diakonie weder humanitär noch rechtsstaatlich vertretbar. Die Diakonie appelliert daher an die Bundesregierung, die Chance zu nutzen, dieses lang diskutierte Problem noch in dieser Legislaturperiode zu lösen.

Maria Loheide
Sozialpolitischer Vorstand

Berlin, 29.01.2013