

**Betreff:** Fwd: Überarbeitete UNHCR-Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern

**Von:** Wolfgang Bosbach <wolfgang.bosbach@bundestag.de>

**Datum:** 15.05.2013 08:53

**An:** Vorzimmer Innenausschuss <innenausschuss@bundestag.de>

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

17(4)741

----- Original-Nachricht -----

Betreff: Überarbeitete UNHCR-Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern

Datum: Tue, 14 May 2013 18:03:56 +0200

Von: Hannelore Sesterheim <SESTERHE@unhcr.org>

An: <gisela.piltz@bundestag.de>, <innenausschuss@bundestag.de>, <michael.hartmann@bundestag.de>, <reinhard.grindel@bundestag.de>, <ulla.jelpke@bundestag.de>, <wolfgang.bosbach@bundestag.de>, <wolfgang.wieland@bundestag.de>

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,  
sehr geehrte Damen und Herren,

mit der beiliegenden überarbeiteten Stellungnahme möchte UNHCR die Gelegenheit wahrnehmen, im Rahmen der Umsetzung des Gesetzes zur Verbesserung der Rechte international Schutzberechtigter und ausländischer Arbeitnehmer, erneut auf einige wichtige Punkte hinzuweisen.

Dabei stellen sich aus Sicht von UNHCR die zwei folgenden Punkte des derzeitigen Entwurfs als besonders problematisch dar:

1. Im Hinblick auf den Familiennachzug von Flüchtlingen würde die Umsetzung des vorliegenden Entwurfs, im Gegensatz zur geltenden Rechtslage, eine Verschlechterung darstellen, da nunmehr der Familiennachzug an zusätzliche Anforderungen geknüpft wird. Diese Regelung - die nicht der Richtlinienumsetzung dient - sollte überarbeitet werden.

2. Es ist weiterhin die Möglichkeit vorgesehen, dass international Schutzberechtigte in einen anderen Staat als den, der den internationalen Schutz gewährt hat, ausgewiesen werden. Um dem Grundsatz der Nichtzurückweisung hinreichend Rechnung zu tragen, sollte diese Regelung nicht wie geplant in das Gesetz übernommen werden.

UNHCR wäre dankbar, wenn die in der überarbeiteten Stellungnahme angesprochenen Punkte bei der Beratung Berücksichtigung finden könnten.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen  
Hannelore Sesterheim  
Sekretariat, T: 030 202 202-17  
UNHCR Berlin  
[www.unhcr.de](http://www.unhcr.de)

— Anhänge: —

Microsoft Word - Stellungnahme UNHCR Umsetzung RL 2011\_51\_Mai  
2013.pdf

27 Bytes

**UNHCR-Stellungnahme**  
**zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung<sup>1</sup>**  
**zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen**  
**Arbeitnehmern**

Zusätzlich zur Stellungnahme des UNHCR zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern vom Januar 2013, möchte UNHCR seine mandatsgemäße Aufgabe wahrnehmend im Folgenden die Gelegenheit nutzen, den derzeitigen Gesetzesentwurf in einigen wichtigen Punkten zu kommentieren.

UNHCR erlaubt sich zudem darauf hinzuweisen, dass die Vorgaben aus der Richtlinie noch nicht vollständig in das deutsche Recht umgesetzt wurden. Hingewiesen sei in diesem Zusammenhang etwa auf den im Gesetzesentwurf nicht aufgenommenen Artikel 12 Abs. 3b der geänderten Richtlinie, der eine vorbehaltlose und unverzügliche Rückübernahme international Schutzberechtigter sowie ihrer Familienmitglieder vorsieht, die aus einem anderen Mitgliedstaat ausgewiesen wurden.

Ergänzend wird auf die Stellungnahmen des UNHCR<sup>2</sup> verwiesen, die im Rahmen der Verabschiedung der Richtlinie 2011/51/EU von UNHCR abgegeben wurden.<sup>3</sup> Durch die Erweiterung des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf Personen mit internationalem Schutzstatus werden diesen Personen, die sich seit Jahren rechtmäßig in einem der Mitgliedstaaten der Europäischen Union aufhalten, zumindest dieselben Rechte eingeräumt wie anderen Drittstaatsangehörigen. Diese - von UNHCR mehrfach angeregte Änderung<sup>4</sup> - wird ausdrücklich begrüßt, insbesondere auch die Einbeziehung der Personen mit subsidiärem Schutzstatus.

---

<sup>1</sup> BT-Drucksache vom 10.04.2013, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/130/1713022.pdf>

<sup>2</sup> UNHCR, „Anmerkungen von UNHCR zum Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG zur Festlegung der langfristigen Aufenthaltsberechtigung zwecks Erweiterung ihres Anwendungsbereichs auf Personen mit internationalem Schutzstatus“, 2008, abrufbar unter <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=48d3b9752&skip=0&query=anmerkungen%20vom%20UNHCR> sowie UNHCR, „Updated UNHCR Observations on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Amending Directive 2003/109/EC Establishing a Long-Term Residence Status to Extend its Scope to Beneficiaries of International Protection“, 2010, abrufbar unter <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=4c601c5e2&skip=0&query=updated%20observations>.

<sup>3</sup> Darin enthalten sind unter anderem auch Forderungen, die über die Richtlinie selbst hinausgehen. So wäre es z.B. aus Sicht des UNHCR wichtig, die gesetzlichen Vorgaben so zu formulieren, dass im Einzelfall vom Erfordernis der hinreichenden wirtschaftlichen Mittel abgesehen werden kann, um so der speziellen Situation von Flüchtlingen besser Rechnung zu tragen.

<sup>4</sup> UNHCR, Anmerkungen 2008, Seite 1; *Updated Observations 2010*, Seite 1.

Zudem möchte UNHCR die Gelegenheit wahrnehmen, noch einmal ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass aus dem Regelungsbereich der Richtlinie der Übergang der Verantwortung für den Schutz von Personen, die internationalen Schutz genießen, explizit ausgenommen wurde.<sup>5</sup> Insoweit bleibt es bezüglich des Übergangs der Verantwortung für Flüchtlinge bei der Anwendung von § 11 des Anhangs zur Genfer Flüchtlingskonvention sowie der Anwendung des Europäischen Übereinkommens über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge von 1980. Diesem Umstand sollte bei der Umsetzung in nationales Recht hinreichend Rechnung getragen werden, auch um möglichen Missverständnissen, die bei den rechtsanwendenden Behörden entstehen könnten, entgegenzuwirken.<sup>6</sup>

### **Zu den einzelnen Änderungsvorschlägen:**

Um das Verständnis der Stellungnahme zu vereinfachen, wurden die wesentlichen Abschnitte der einzelnen Paragraphen im Folgenden so zitiert, wie sie nach der Gesetzesänderung lauten würden. Die Neuerungen wurden zur besseren Nachvollziehbarkeit grau unterlegt.

#### **1) zu Artikel 1 Ziffer 5b): Änderung des § 9a Abs. 3 AufenthG**

##### **„§ 9a Erlaubnis zum Daueraufenthalt – EU“**

##### Vorgesehener Wortlaut des § 9 a Abs. 3 AufenthG:

„(3) Absatz 2 [Voraussetzungen für die Erteilung einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt – EU nach Artikel 2 Buchstabe b der Richtlinie 2003/109/EG] ist nicht anzuwenden, wenn der Ausländer

1. einen Aufenthaltstitel nach Abschnitt 5 besitzt, der nicht auf Grund des § 23 Abs. 2 erteilt wurde, oder eine vergleichbare Rechtsstellung in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union innehat **und weder in der Bundesrepublik Deutschland noch in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union als international Schutzberechtigter anerkannt ist**; Gleiches gilt, wenn er einen solchen Titel oder eine solche Rechtsstellung beantragt hat und über den Antrag noch nicht abschließend entschieden worden ist,
2. in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union einen Antrag auf **Anerkennung als international Schutzberechtigter** gestellt oder vorübergehenden Schutz im Sinne des § 24 beantragt hat und über seinen Antrag noch nicht abschließend entschieden worden ist,

---

<sup>5</sup> Erwägungsgrund (9) der Richtlinie 2011/51/EU.

<sup>6</sup> Aus Sicht von UNHCR gibt es ein stetiges Bedürfnis für die Ausarbeitung von Regelungen, die klarstellen, unter welchen Voraussetzungen die Verantwortung für Flüchtlinge oder subsidiär Geschützte auf einen anderen Mitgliedstaat übergeht. Daher appellierte UNHCR wiederholt auch an die Europäischen Institutionen, einen rechtlichen Rahmen zu schaffen, der den Verantwortungsübergang von internationalem Schutz von einem Mitgliedstaat auf den anderen regelt (vgl. UNHCR, *Updated Observations 2010*, Seite 6).

[...].“

Die Änderung zielt nach der Begründung des Gesetzesentwurfs darauf ab, den persönlichen Anwendungsbereich auf diejenigen Personen zu erweitern, die internationalen Schutz im Sinne der Qualifikationsrichtlinie genießen, also als international Schutzberechtigter anerkannt sind.

UNHCR erachtet den vorgesehenen Wortlaut jedoch insoweit als problematisch,<sup>7</sup> als durch das Abstellen auf die Stellung eines Antrags auf internationalen Schutz auch die Personen ausgeschlossen werden, die den erforderlichen Voraufenthalt in Deutschland auf Grundlage eines anderen Aufenthaltzweckes als desjenigen der Durchführung eines Asylverfahrens erfüllt haben, und bei nunmehr erfolgreicher Antragstellung aus dem Anwendungsbereich des § 9a Abs. 2 ausgeschlossen werden könnten. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass ein vorheriger Aufenthaltstitel, sofern er eine Gültigkeit von mehr als sechs Monaten aufweist, gemäß § 55 Abs. 2 Satz 1 AsylVfG durch die Stellung des Antrags nicht erlischt, sondern bestehen bleibt.

**Der umzusetzende Wortlaut der Richtlinie ist nach Auffassung von UNHCR dahingehend zu verstehen, dass vom Anwendungsbereich des § 9a Abs. 2 AufenthG nur diejenigen Personen ausgeschlossen werden sollen, die *ausschließlich* im Besitz einer Aufenthaltsgestattung sind und über deren Antrag noch nicht abschließend entschieden wurde. Dies sollte aus der Formulierung der Gesetzesnorm selbst hervorgehen, um zu vermeiden, dass Personen, die bereits die Voraussetzungen für einen Daueraufenthalt-EU durch anderweitige Voraufenthalte erfüllen, durch die Asylantragstellung schlechter gestellt würden.**

### 3) zu Artikel 1 Ziffer 6c): Änderung des § 9b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, 4, 5 AufenthG

#### „§ 9b Anrechnung von Aufenthaltszeiten“

##### Vorgesehener Wortlaut des § 9b Abs. 1 AufenthG:

„(1) Auf die erforderlichen Zeiten nach § 9a Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 werden folgende Zeiten angerechnet:

1. [...],
2. [...],
3. [...],
4. [...],

---

<sup>7</sup> Vgl. UNHCR-Stellungnahme zum Referentenentwurf, Januar 2013.

5. Bei international Schutzberechtigten der Zeitraum zwischen dem Tag der Beantragung internationalen Schutzes und dem Tag der Erteilung eines aufgrund der Zuerkennung internationalen Schutzes gewährten Aufenthaltstitels.

[...]

(2) [...].“<sup>8</sup>

UNHCR begrüßt die Anrechnung des gesamten Verfahrenszeitraumes auf die Berechnung der erforderlichen Aufenthaltszeiten gemäß § 9a Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 AufenthG. Diese Anrechnungsmethode verleiht dem deklaratorischen Charakter der Flüchtlingsanerkennung<sup>9</sup> in adäquater Weise Ausdruck und befindet sich auch im Einklang mit der Berechnung der Aufenthaltszeiten, wie sie sich nach § 55 Abs. 3 AsylVfG ergibt.

**Darüber hinaus empfiehlt UNHCR weiterhin, dass bei Personen, die sich vor Stellung ihres Asylantrags rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufgehalten haben, für die Zwecke der Berechnung des erforderlichen rechtmäßigen fünfjährigen Aufenthalts auch die Zeit ihres aus anderen Gründen rechtmäßigen Aufenthalts einbezogen werden sollte.**<sup>10</sup>

#### 4) zu Artikel 1 Ziffer 8b): Änderung des § 14 Abs. 1 AufenthG

**„§ 14 Unerlaubte Einreise; Ausnahme – Visum“**

Vorgesehener Wortlaut des § 14 Abs. 1 AufenthG:

„(1) Die Einreise eines Ausländers in das Bundesgebiet ist unerlaubt, wenn er

1. einen erforderlichen Pass oder Passersatz gemäß § 3 Abs. 1 nicht besitzt,
2. den nach § 4 erforderlichen Aufenthaltstitel nicht besitzt,

2a. zwar einen nach § 4 erforderlichen Aufenthaltstitel vorweist, dieser aber durch Drohung, Bestechung oder Kollusion erwirkt oder durch unrichtige oder unvollständige Angaben erschlichen wurde und deshalb mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen oder annulliert wird, oder

3. nach § 11 Abs. 1 nicht einreisen darf, es sei denn, er besitzt eine Betretenserlaubnis nach § 11 Abs. 2.

(2) Die mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden können Ausnahme-Visa und Passersatzpapiere ausstellen.“

<sup>8</sup> Vgl. UNHCR-Stellungnahme zum Referentenentwurf, Januar 2013.

<sup>9</sup> Vgl. Erwägungsgrund 21 der Qualifikationsrichtlinie (2011/95/EU) sowie UNHCR, *Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft*, Paragraph 28.

<sup>8</sup> Vgl. UNHCR, *Anmerkungen 2008*, Seite 3.

<sup>10</sup> Vgl. UNHCR, *Anmerkungen 2008*, Seite 3.

Aus Sicht des UNHCR gibt die vorgesehene Gesetzesänderung - die nicht auf einer Umsetzung der Richtlinie 2011/51/EU beruht - Anlass zur Sorge, da Zweifel bestehen, dass der erstrebte Gesetzeszweck auf diese Weise erreicht werden kann.<sup>11</sup> Ausweislich der Gesetzesbegründung wird davon ausgegangen, dass die örtlich zuständigen Ausländerbehörden entlastet werden und die Zeiten der Freiheitsentziehung bis zur Aufenthaltsbeendigung verkürzt werden. Erreicht werden soll dieses Ziel im Wege der Kompetenzverschiebung auf die Bundespolizei, die in Fällen eines „erschlichenen Visums“ für die Zurückschiebung zuständig würde.

Aus dem Wortlaut der Norm wird deutlich, dass es sich um Fälle handelt, in denen die Personen bei Einreise im Besitz eines „erforderlichen Aufenthaltstitels“, also eines formal gültigen Visums sind und es sich daher zunächst um eine „erlaubte Einreise“ handelt. Das Visum wird erst *danach* „mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen oder annulliert“, weil es „durch Drohung, Bestechung oder Kollusion erwirkt oder durch unrichtige oder unvollständige Angaben erschlichen wurde“. Da die Personen bei Einreise noch im Besitz des erforderlichen Aufenthaltstitel sind, wurden diese Fälle in einer eigenständigen Strafvorschrift, § 95 Abs. 6 AufenthG, denjenigen Fällen gleichgestellt, in denen die Personen ohne erforderlichen Aufenthaltstitel einreisen. Durch § 95 Abs. 6 AufenthG wird die durch ein erschliches Visum ermöglichte Einreise der unerlaubten *gleichgestellt* und daher strafbewährt; die Einreise selbst wird jedoch nicht als unerlaubt qualifiziert. Mit der Ergänzung in § 14 Abs. 2a AufenthG scheint numehr intendiert zu sein, diese Arten der Einreise ebenfalls als unerlaubt zu qualifizieren. Auch wenn die Einreise nachträglich als unerlaubt betrachtet wird, so muss die Feststellung, dass der Aufenthaltstitel „durch Drohung, Bestechung oder Kollision erwirkt oder durch unrichtige oder unvollständige Angaben erschlichen wurde“, dennoch getroffen werden, um den Titel dann zurückzunehmen oder zu annullieren.

Fraglich ist, wie dies rein praktisch bei Einreise überprüft werden kann, da dem Visum selbst gerade nicht anzusehen ist, dass es auf die genannten Weisen erlangt wurde. Eine diesbezügliche Überprüfung erfordert nicht nur große Sorgfalt, sondern auch einen entsprechenden Zeitaufwand, unabhängig davon, welche Behörde diese Überprüfung vornimmt.

Das Handeln aufgrund eines Verdachts sollte gerade nicht ausreichen. „Verdachtsprüfungen“ an der Grenze könnten zudem zu vermehrter sowie auch längerer Freiheitsentziehung führen. Würden Verdachtsmomente für eine Zurückschiebung als ausreichend angesehen, bestünde zudem die Gefahr, dass es bei Personen, die um internationalen Schutz nachsuchen, zu Fällen von *Refoulement* kommt.

**Aufgrund der zuvor genannten Erwägungen spricht sich UNHCR dafür aus, den Regelungsgehalt dieser Norm noch einmal zu überprüfen, um insbesondere sicher zu stellen, dass in Fällen von Personen, die um internationalen Schutz nachsuchen, dem Grundsatz der Nichtzurückweisung hinreichend Rechnung getragen wird.**

---

<sup>11</sup> UNHCR-Stellungnahme zum Referentenentwurf, Januar 2013.

5) **zu Artikel 1 Ziffer 14: Ergänzung des § 27 Abs. 5 AufenthG**

**„§ 27 Grundsatz des Familiennachzugs“**

Vorgesehener Wortlaut des § 27 AufenthG:

„(1) Die Aufenthaltserlaubnis zur Herstellung und Wahrung der familiären Lebensgemeinschaft im Bundesgebiet für ausländische Familienangehörige (Familiennachzug) wird zum Schutz von Ehe und Familie gemäß Artikel 6 des Grundgesetzes erteilt und verlängert.

[...]

**(5) Der Aufenthaltstitel nach diesem Abschnitt berechtigt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.“**

UNHCR begrüßt ausdrücklich die Eröffnung des Arbeitsmarktzuganges für Familienangehörige. Diese Regelung kann maßgeblich zu einer erleichterten Integration beitragen.

6) **zu Artikel 1 Ziffer 18: Änderung des § 32 Abs. 1 bis 3 AufenthG**

**„§ 32 Kindernachzug“**

Vorgesehener Wortlaut des § 32 Abs. 1 bis 3 AufenthG:

„(1) Dem minderjährigen ledigen Kind eines Ausländers ist eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn beide Eltern oder der allein personensorgeberechtigte Elternteil eine Aufenthaltserlaubnis, eine Blaue Karte EU, eine Niederlassungserlaubnis oder eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU besitzen.

(2) Hat das minderjährige ledige Kind bereits das 16. Lebensjahr vollendet und verlegt es seinen Lebensmittelpunkt nicht zusammen mit seinen Eltern oder dem allein personensorgeberechtigten Elternteil in das Bundesgebiet, gilt Absatz 1 nur, wenn es die deutsche Sprache beherrscht oder gewährleistet erscheint, dass es sich auf Grund seiner bisherigen Ausbildung und Lebensverhältnisse in die Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland einfügen kann. Satz 1 gilt nicht, wenn

1. der Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 1 oder 2 oder eine Niederlassungserlaubnis nach § 26 Absatz 3 besitzt oder
2. der Ausländer oder sein mit ihm in familiärer Lebensgemeinschaft lebender Ehegatte eine Niederlassungserlaubnis nach § 19 oder eine Blaue Karte EU besitzt.

(3) Bei gemeinsamen Sorgerecht soll eine Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 und 2 auch zum Nachzug zu nur einem sorgeberechtigten Elternteil erteilt werden, wenn der andere Elternteil sein Einverständnis mit dem Aufenthalt des Kindes im Bundesgebiet erklärt hat oder eine entsprechende rechtsverbindliche Entscheidung einer zuständigen Stelle vorliegt.



(4) Im Übrigen kann dem minderjährigen ledigen Kind eines Ausländers eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn es auf Grund der Umstände des Einzelfalls zur Vermeidung einer besonderen Härte erforderlich ist. Hierbei sind das Kindeswohl und die familiäre Situation zu berücksichtigen.“

Laut Gesetzesbegründung ist Ziel der Neuregelung unter anderem die Aufhebung der unbeabsichtigten und unerwünschten Benachteiligung von Kindern aus Drittstaaten, deren Rechtsordnungen das alleinige Personensorgerecht nicht kennen. Tatsächlich entstehen in dem neuen Absatz 3 wesentliche Erleichterungen beim Kindesnachzug aus diesen Drittstaaten. War es in solchen Fällen bisher rechtlich nicht möglich oder erheblich erschwert, Kinder zu einem Elternteil in Deutschland nachziehen zu lassen, so wird dies mit der nachweislichen Zustimmung insbesondere des im Ausland verbleibenden Elternteils oder einer diese Zustimmung ersetzenden Entscheidung der zuständigen Stelle vereinfacht und ermöglicht.

Problematisch ist jedoch, dass gleichzeitig eine Verschlechterung für nachziehende Kinder von Flüchtlingen erfolgen soll, zu der in der Gesetzesbegründung keine Erklärungen oder Hinweise enthalten sind. Nach der bisherigen Rechtslage ist der Nachzug von minderjährigen ledigen Kindern zu anerkannten Flüchtlingen in § 32 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG wie folgt geregelt:

„Dem minderjährigen ledigen Kind eines Ausländers ist eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn der Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1 oder 2 oder eine Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 3 besitzt.“

Im vorliegenden Gesetzesentwurf soll jedoch der Kindernachzug zu anerkannten Flüchtlingen nicht mehr gesondert geregelt werden, sondern ist in den neuen § 32 Abs. 1 AufenthG mit einbezogen worden, so dass nunmehr auch im Falle von anerkannten Flüchtlingen der Nachzug – anders als nach der geltenden Rechtslage – an das Kriterium der Personensorge anknüpft. Derartige Nachweise zu erbringen, gestaltet sich aber gerade für diese Personengruppe in der Praxis oft als sehr schwierig bis nahezu unmöglich, da oftmals schon Passdokumente aufgrund flüchtlingstypischer Umstände nicht vorhanden sind oder wegen Bürgerkriegssituationen nicht anerkannt werden.<sup>12</sup> In diesem Zusammenhang ist auch auf Artikel 25 der Genfer Flüchtlingskonvention<sup>13</sup> hinzuweisen.

---

<sup>12</sup> Vgl. UNHCR, *Refugee Family Reunification, UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC)*, S. 4, <http://www.refworld.org/cgi-bin/telex/vtx/rwmain?page=search&docid=4f55e1cf2&skip=0&query=refugee%20family%20reunification>.

<sup>13</sup> Art. 25 GFK:

(1) Würde die Ausübung eines Rechts durch einen Flüchtling normalerweise die Mitwirkung ausländischer Behörden erfordern, die er nicht in Anspruch nehmen kann, so werden die vertragschließenden Staaten, in deren Gebiet er sich aufhält, dafür sorgen, dass ihm diese Mitwirkung entweder durch ihre eigenen Behörden oder durch eine internationale Behörde zuteil wird.

(2) Die in Ziffer 1 bezeichneten Behörden werden Flüchtlingen diejenigen Urkunden und Bescheinigungen ausstellen oder unter ihrer Aufsicht ausstellen lassen, die Ausländern normalerweise von den Behörden ihres Landes oder durch deren Vermittlung ausgestellt werden.

(3) Die so ausgestellten Urkunden oder Bescheinigungen werden die amtlichen Schriftstücke ersetzen, die Ausländern von den Behörden ihres Landes oder durch deren Vermittlung ausgestellt werden; sie werden bis zum Beweis des Gegenteils als gültig angesehen.

[...]

Grundgedanke dieser Bestimmung ist die Überlegung, dass einem Flüchtling die Zusammenarbeit mit den Behörden des Verfolgerstaates nicht zumutbar ist und deshalb – als Ausdruck der Schutzgewährung – der Aufenthaltsstaat die entsprechenden Dokumente ausstellen muss, sofern diese benötigt werden. Zudem soll sichergestellt werden, dass Informationen über den Flüchtling nicht an Behörden im Herkunftsland gelangen, um den Flüchtling, im Herkunftsland verbliebene Familienmitglieder oder auch andere Personen aus dem Umkreis des Flüchtlings nicht einem erhöhten Risiko auszusetzen. Diese Regelung sowie der ihr zugrunde liegende Schutzgedanke sollte immer Beachtung finden, wenn von Flüchtlingen die Beibringung von Dokumenten verlangt wird. Auch das Bundesverfassungsgericht hat die bei Asylsuchenden typischerweise gegebene Beweisnot anerkannt, sie von nicht in ihrem Besitz befindlichen Urkunden freigestellt und gleichzeitig als „Zeugen in eigener Sache“ als einziges Beweismittel in den Mittelpunkt des Verfahrens gestellt.<sup>14</sup>

**UNHCR empfiehlt daher, dass die geplante Schlechterstellung, aus den zuvor genannten Gründen nicht mit in das Gesetz aufgenommen wird, zumal der Regelungsbereich auch nicht auf einer Umsetzung der Richtlinie 2011/51/EU beruht.**

**7a) zu Artikel 1 Ziffer 25: Änderung des § 58 AufenthG**

**„§ 58 Abschiebung“**

Vorgesehener Wortlaut des § 58 AufenthG:

„(1) [Voraussetzungen der Abschiebung]

(1a) [Voraussetzung bei der Abschiebung eines unbegleiteten minderjährigen Ausländers]

(1b) Ein Ausländer, der eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt – EU besitzt oder eine entsprechende Rechtsstellung in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union innehat und in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union international Schutzberechtigter ist, darf außer in den Fällen des § 60 Absatz 8 Satz 1 nur in den schutzgewährenden Mitgliedstaat abgeschoben werden. § 60 Absatz 2, 3, 5 und 7 bleibt unberührt.

(2) [Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht]

(3) [Erforderlichkeit der Überwachung der Ausreise].“

**7b) zu Artikel 1 Ziffer 24: Ergänzung des § 57 Abs. 3 AufenthG**

**„§ 57 Zurückschiebung“**

Vorgesehener Wortlaut des § 57 Abs. 3 AufenthG:

„(3) § 58 Absatz 1b, § 59 Absatz 8, § 60 Absatz 1 bis 5 und 7 bis 9, die §§ 62 und 62a sind entsprechend anzuwenden.“

<sup>14</sup> BVerfGE 94, 166.

UNHCR ist besorgt darüber, dass auch im vorliegenden Gesetzesentwurf weiterhin die Möglichkeit vorgesehen ist, dass international Schutzberechtigte durch einen EU-Mitgliedstaat auch in einen anderen Staat als den schutzgewährenden Mitgliedstaat ausgewiesen bzw. abgeschoben werden können. Dies birgt die Gefahr der Verletzung des sich aus der Genfer Flüchtlingskonvention ergebenden Grundsatzes der Nichtzurückweisung (*Non-Refoulement*).

Das zugrunde liegende Problem ist bereits in der geänderten Richtlinie in Artikel 12 Abs. 3c angelegt. UNHCR hat auch im Rahmen des Abstimmungsprozesses über die Richtlinie seine Bedenken gegen eine solche Regelung geäußert.<sup>15</sup>

Gerade auch im Hinblick darauf, dass aus dem Regelungsbereich der Richtlinie explizit der Übergang der Verantwortung für den Schutz von international Schutzberechtigten ausgenommen wurde, stellt eine unter den Bedingungen des Artikel 21 Abs. 2 Qualifikationsrichtlinie<sup>16</sup> erfolgende Ausweisung eines Daueraufenthaltsberechtigten mit internationalem Schutzstatus in einen anderen Staat als denjenigen, der den Schutz gewährt hat, einen systematischen Bruch dar.<sup>17</sup>

Auch wenn der Grundsatz der Nichtzurückweisung von allen Vertragsstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention und damit auch von allen EU-Mitgliedstaaten zu respektieren ist, sollte eine Entscheidung, die im Hinblick auf Artikel 21 Abs. 2 Qualifikationsrichtlinie getroffen wird, grundsätzlich nur von demjenigen Staat getroffen werden, der dem Daueraufenthaltsberechtigten internationalen Schutz gewährt hat.<sup>18</sup> Es ist nicht erkennbar, warum in diesen Fällen von diesem Grundsatz abgewichen werden soll. Aus Sicht des UNHCR sollte der schutzgewährende Staat entscheiden, ob eine auf Artikel 21 Abs. 2 Qualifikationsrichtlinie gestützte Ausweisung oder Abschiebung des Betroffenen mit der völkerrechtlichen Verpflichtung des Staates, das Non-Refoulement-Gebot zu beachten, zu vereinbaren ist. Dies erscheint gerade vor dem Hintergrund, dass jener Staat die für die Beachtung des Non-Refoulement-Gebots erforderlichen Informationen und Dokumente besitzt, als die einzig sachgerechte Lösung, auch deshalb, weil die Mitgliedstaaten zum Teil unterschiedliche gesetzliche Vorgaben und Interpretationen der diesbezüglichen Voraussetzungen anwenden.<sup>19</sup> Zudem ist darauf hinzuweisen, dass Absätze 2 und 3 des Artikels 21 der Qualifikationsrichtlinie nur zum Teil Ausnahmen zum Non-Refoulement-Grundsatz gemäß Artikel

---

<sup>15</sup> UNHCR, *Updated Observations 2010*, S. 7.

<sup>16</sup> Artikel 21 Abs. 2 QRL (RL 2011/95/EU):

„Ein Mitgliedstaat kann, sofern dies nicht aufgrund der in Absatz 1 genannten völkerrechtlichen Verpflichtungen untersagt ist, einen Flüchtling unabhängig davon, ob er als solcher förmlich anerkannt ist oder nicht, zurückweisen, wenn

a) es stichhaltige Gründe für die Annahme gibt, dass er eine Gefahr für die Sicherheit des Mitgliedstaats darstellt, in dem er sich aufhält, oder

b) er eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Mitgliedstaats darstellt, weil er wegen einer besonders schweren Straftat rechtskräftig verurteilt wurde.“

<sup>17</sup> UNHCR, *Updated Observations 2010*, S. 7.

<sup>18</sup> UNHCR, *Updated Observations 2010*, S. 7.

<sup>19</sup> Vgl. UNHCR, *Updated Observations 2010*, S. 7.

33 Abs. 2 der Genfer Flüchtlingskonvention wiedergeben, doch enthält dieser Artikel keine umfassende Wiedergabe der in einem solchen Fall anwendbaren Konventionsverpflichtungen.<sup>20</sup>

**UNHCR spricht sich aus den vorgenannten Erwägungen dafür aus, dass eine Ausweisung bzw. Abschiebung nur in denjenigen EU-Mitgliedstaat erfolgt, der den Status als international Schutzberechtigter zugesprochen hat, um sicherzustellen, dass diesem Status bei allen Entscheidungen, eine Person außer Landes zu bringen, in angemessener Weise Rechnung getragen wird.**

**8) zu Artikel 1 Ziffer 29b): Änderung des § 91c AufenthG**

**„§ 91c Innergemeinschaftliche Auskünfte zur Durchführung der Richtlinie 2003/109/EG“**

Vorgesehener Wortlaut des § 91c AufenthG:

„(1) [...]

(1a) Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge leitet von Amts wegen Auskunftersuchen der Ausländerbehörden über das Fortbestehen des internationalen Schutzes im Sinne von § 2 Absatz 13 in einem anderen Mitgliedstaat an die zuständigen Stellen des betroffenen Mitgliedstaates der Europäischen Union weiter. Hierzu übermittelt die jeweils zuständige Ausländerbehörde dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die erforderlichen Angaben. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge leitet die auf die Anfragen eingehenden Antworten an die jeweils zuständige Ausländerbehörde weiter.

[...]

(5a) Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge gibt den zuständigen Stellen der anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf Ersuchen innerhalb eines Monats nach Eingang des Ersuchens Auskunft darüber, ob ein Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland weiterhin die Rechtsstellung eines international Schutzberechtigten genießt.

(5b) Enthält die durch einen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union ausgestellte langfristige Aufenthaltsberechtigung –EU eines international Schutzberechtigten den Hinweis, dass dieser Staat dieser Person internationalen Schutz gewährt und ist die Verantwortung für den internationalen Schutz im Sinne von § 2 Absatz 13 nach Maßgabe der einschlägigen Rechtsvorschriften auf Deutschland übergegangen, bevor dem international Schutzberechtigten eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt –EU nach § 9a erteilt wurde, so ersucht das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die zuständige Stelle des anderen Mitgliedstaates, den Hinweis in der Aufenthaltsberechtigung – EU entsprechend zu ändern.

<sup>20</sup> UNHCR, *Kommentar des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) zur Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes* (OJ L 304/12 vom 30.9.2004), S. 32, [http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/2\\_europaeisch/2\\_2\\_asyl/2\\_2\\_3/FR\\_eu\\_asyl\\_status-HCR\\_Qualifikationsurl.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/2_europaeisch/2_2_asyl/2_2_3/FR_eu_asyl_status-HCR_Qualifikationsurl.pdf).

(5c) Wird einem in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union langfristig Aufenthaltsberechtigten in Deutschland internationaler Schutz im Sinne von § 2 Absatz 13 gewährt, bevor ihm eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt – EU nach § 9a erteilt wurde, so ersucht das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die zuständige Stelle des anderen Mitgliedstaates, in die dort ausgestellte Aufenthaltsberechtigung – EU den Hinweis aufzunehmen, dass Deutschland dieser Person internationalen Schutz gewährt.

(6) [...]“

Die Regelung dient ausweislich der Gesetzesbegründung der Umsetzung der in Artikel 1 Nummer 4 der Richtlinie 2011/51/EU vorgesehenen Konsultationspflichten zwischen den Mitgliedstaaten. Dieser Artikel ergänzt Artikel 8 der Richtlinie 2003/109/EG.

Gerade vor dem Hintergrund, dass die Übernahme der Verantwortung für den Schutz von Personen, die international schutzberechtigt sind, außerhalb des Regelungsbereichs der Richtlinie liegt, ist es aus Sicht des UNHCR wichtig, dass die Mitgliedstaaten im Hinblick auf das Bestehen des Schutzstatus Rücksprache mit dem Staat halten, der den Schutz zugesprochen hat, um sich zu vergewissern, dass die betreffende Person immer noch internationalen Schutz genießt.<sup>21</sup> UNHCR begrüßt, dass diese Verpflichtung ins deutsche Gesetz übernommen wurde.

Allerdings fehlt es - wie auch bereits in der Richtlinie - an einer Regelung für den Fall, dass sich der Mitgliedstaat nicht über das Fortbestehen des internationalen Schutzes äußert. Keinesfalls darf sich die fehlende Auskunft zu Lasten der Betroffenen auswirken. Um zu gewährleisten, dass der Schutz in jedem Fall wirksam wird, sollte von der Annahme ausgegangen werden, dass die Betroffenen nach wie vor internationalen Schutz genießen, sofern keine schriftliche Bestätigung vorliegt, dass der Mitgliedstaat, der den Schutzstatus ursprünglich zugesprochen hat, im Rahmen eines vollständigen Verfahrens unter Einhaltung aller Verfahrensgarantien die Beendigung festgestellt oder die Anerkennung zurückgenommen oder widerrufen hat.<sup>22</sup>

#### 9) zu Artikel 6 Ziffer 4: Ergänzung des § 59a AufenthV

##### „59a Hinweis auf Gewährung internationalen Schutzes“

Vorgesehener Wortlaut des § 59a AufenthV:

„§ 59a Hinweis auf Gewährung internationalen Schutzes

(3) Ist ein Ausländer im Besitz einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt – EU nach § 9a des Aufenthaltsgesetzes, die den Hinweis nach Absatz 2 Satz 1 enthält, und ist die Verantwortung für den internationalen Schutz im Sinne von § 2 Absatz 13 des Aufenthaltsgesetzes nach Maßgabe der einschlägigen Rechtsvorschriften auf

<sup>21</sup> UNHCR, *Anmerkungen 2008*, S. 6.

<sup>22</sup> UNHCR, *Anmerkungen 2008*, S. 7.

Deutschland übergegangen, so ist der Hinweis durch den in Absatz 1 genannten Hinweis zu ersetzen. Die Aufnahme dieses Hinweises hat spätestens drei Monaten nach Übergang der Verantwortung auf Deutschland zu erfolgen.

UNHCR begrüßt diese Neuregelung, da diese wesentlich dazu beiträgt, den besonderen Schutz international Schutzberechtigter zu gewährleisten.

UNHCR

Berlin, Mai 2013