



Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

18(4)111

Stellungnahme des UNHCR

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern „Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung“

I. Einleitung

UNHCR dankt dem Bundesministerium des Innern für die Übersendung des Referentenentwurfs „Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung“ (im Folgenden hinsichtlich der Änderungen im Aufenthaltsgesetz bezeichnet als AufenthG-E) und die eingeräumte Möglichkeit zur Stellungnahme.

Um Missverständnisse zu vermeiden, möchte UNHCR darauf hinweisen, dass mit der vorliegenden Stellungnahme eine Kommentierung nur derjenigen Bestimmungen des Entwurfs vorgenommen wird, die einen Bezug zum Mandat von UNHCR aufweisen. Diese Beschränkung enthält hingegen keine Bewertung der Bedeutung nicht kommentierter Komplexe.

Erfreulich sind aus Sicht von UNHCR einige positive Veränderungen, die der Entwurf z.B. im Bereich der Rechte von im Rahmen von Resettlement aufgenommener Personen enthält. Begrüßenswert ist aus Sicht von UNHCR zudem, dass Änderungen der Verordnung zur Durchführung des Ausländerzentralregisters dahingehend vorgenommen werden sollen, auch diese Personengruppen besser zu identifizieren.

Allerdings sieht UNHCR zahlreiche andere der geplanten Veränderungen und Verschärfungen vor dem Hintergrund europa- und völkerrechtlicher Erfordernisse sehr kritisch. Dies betrifft insbesondere die Regelungen zur Haft im Kontext der Dublin-Verfahren, die grundsätzliche Abschaffung paralleler Titelerteilung, die gesteigerte

Bedeutung des Einreise- und Aufenthaltsverbots, andere Aspekte des Status nach einer Aufnahme im Wege von Resettlement sowie die Neukonzeption des Ausweisungsrechts.

II. Anmerkungen zu einzelnen Änderungsvorschlägen

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit erfolgen die Anmerkungen im Wesentlichen in thematischen Blöcken, die in chronologischer Reihenfolge besprochen werden. Dies stellt kein Präjudiz im Hinblick auf die Bedeutung der jeweils angesprochenen Probleme bzw. Sachverhalte dar.

Haft im Zusammenhang mit Dublin-Verfahren

Zu Nr. 2, 31 und 32 des Entwurfs

§ 2 Begriffsbestimmungen

(14) Fluchtgefahr besteht, wenn der begründete Verdacht besteht, dass sich der Ausländer der Abschiebung entziehen will. Eine erhebliche Fluchtgefahr ist insbesondere anzunehmen, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Ausländer

- 1. einen Mitgliedstaat verlassen hat, bevor ein dort laufendes Verfahren zur Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz abgeschlossen wurde,*
- 2. bereits früher in Deutschland oder in einem anderen Mitgliedstaat untergetaucht ist,*
- 3. unter Umgehung einer Grenzkontrolle eingereist ist,*
- 4. sich verborgen hat, um sich der polizeilichen Kontrolle zu entziehen,*
- 5. über seine Identität getäuscht hat, insbesondere durch Unterdrückung oder Vernichtung von Identitäts- oder Reisedokumenten, oder das Vorgeben einer falschen Identität,*
- 6. Mitwirkungshandlungen zur Feststellung der Identität verweigert oder unterlassen hat oder*
- 7. in Bezug auf den Reiseweg oder einen Asylantrag eindeutig unstimmige oder falsche Angaben gemacht hat.*

§ 62 Abschiebungshaft

(1) Die Abschiebungshaft ist unzulässig, wenn der Zweck der Haft durch ein milderes, ebenfalls ausreichendes anderes Mittel erreicht werden kann. Die Inhaftnahme ist auf die kürzest mögliche Dauer zu beschränken. [...]

(3) Ein Ausländer ist zur Sicherung der Abschiebung auf richterliche Anordnung in Haft zu nehmen (Sicherungshaft), wenn [...]

5. *Fluchtgefahr besteht.*

6. *Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass ein anderer Staat auf Grund von Rechtsvorschriften der Europäischen Union oder eines völkerrechtlichen Vertrages für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist, ein Auf- oder Wiederaufnahmeverfahren eingeleitet wird und eine erhebliche Fluchtgefahr besteht.*

Unabhängig von den Voraussetzungen nach Satz 1 kann der Ausländer für die Dauer von längstens zwei Wochen in Sicherungshaft genommen werden, wenn die Ausreisefrist abgelaufen ist und feststeht, dass die Abschiebung durchgeführt werden kann. [...]

§ 62a Vollzug der Abschiebungshaft

(3) [...] Die Situation besonders schutzbedürftiger Personen wird angemessen berücksichtigt.

Der Referentenentwurf sieht weitreichende Änderungen im Bereich des Haftrechts vor, die zu zwei grundsätzlichen Beobachtungen Anlass geben. Zum einen hat UNHCR stets betont, dass Haft nur in Ausnahmefällen und unter strenger Beachtung der Verhältnismäßigkeit gegenüber Schutzsuchenden angewandt werden soll. Die nunmehr vorgeschlagenen Regelungen erscheinen indes nicht geeignet, die Einhaltung dieser Grundsätze im Kontext von Dublin-Verfahren zu gewährleisten. Zudem sind die vorgeschlagenen Regelungen auch im Rahmen der auf das Dublin-Verfahren bezogenen Regelungen auf eine Anwendung der Rückführungsrichtlinie (Richtlinie 2008/115/EG) fokussiert, während in diesem Kontext die Bestimmungen der Aufnahmerichtlinie (Richtlinie 2013/33/EU) herangezogen werden müssten (Erwägungsgrund 20 der Verordnung 604/2013/EU – Dublin-III-VO).

Unzureichende Begrenzung der Inhaftierung

UNHCR möchte nachdrücklich seine Position unterstreichen, dass Asylsuchende grundsätzlich nicht in Haft genommen werden sollten und die Inhaftierung von Asylsuchenden immer nur das letzte Mittel darstellen darf.¹ Dabei ist auch zu bedenken, dass Asylsuchende häufig schon traumatisierende Erlebnisse hinter sich haben, so dass eine Inhaftierung sie mit besonderer Härte trifft.

Falls im aktuellen Gesetzgebungsverfahren dennoch der Weg weiterverfolgt werden sollte, die Inhaftierung von Schutzsuchenden bis zu einer Überstellung zu ermöglichen, ist aus Sicht von UNHCR eine Neuformulierung insbesondere unter Beachtung folgender Erwägungen erforderlich.

¹ Vgl. UNHCR, Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention (Detention Guidelines), 2012, S. 6, 13, <http://www.unhcr.org/505b10ee9.html>; UNHCR-Exekutivkomitee, Inhaftierung von Flüchtlingen und Asylsuchenden, Beschluss Nr. 44 (XXXVII), 13. Oktober 1986.

Eine Inhaftierung von Asylsuchenden, auf die das Dublin-Verfahren Anwendung findet, ist auf Art. 28 Abs. 2 der Dublin-III-VO als Rechtsgrundlage zu stützen,² auf den im nationalen Recht gegebenenfalls verwiesen werden kann. Der gesetzgeberische Auftrag zum Erlass von nationalen Vorschriften konzentriert sich daher auf die gesetzliche Festlegung von Kriterien der „Fluchtgefahr“.³ Daneben muss abgesichert werden, dass die Anordnung von Haft nur nach einer Einzelfallprüfung und nur im Falle, dass Haft verhältnismäßig ist und sich weniger einschneidende Maßnahmen nicht wirksam anwenden lassen, zulässig ist (Art. 28 Abs. Dublin-III-VO). Daher sieht UNHCR u.a. die Rechtsfolgenformulierung des § 62 Abs. 3 AufenthG-E als problematisch an. Die Norm liest sich so, als habe bei Vorliegen eines der genannten Haftgründe die Inhaftnahme zu erfolgen. Die Begründung des Referentenentwurfs (S. 51) weist darauf hin, dass sich aus § 62 Abs. 1 AufenthG ergibt, dass stets dennoch eine Verhältnismäßigkeitsprüfung zu erfolgen habe. UNHCR regt jedoch mit Nachdruck an, auch den Inhaftierungszweck – also allein die Sicherstellung der Überstellung (Art. 28 II der Dublin-III-VO) –, die Prüfung von Haftalternativen und die Verhältnismäßigkeitsprüfung unmissverständlich im Gesetzeswortlaut zum Ausdruck kommen zu lassen.

Hinsichtlich der Erfüllung der in Art. 2 n) der Dublin-III-VO statuierten Pflicht zur Präzisierung des Begriffs der Fluchtgefahr im nationalen Recht – wie sie im Übrigen auch im Kontext der Rückführungshaft nach Art. 3 Nr. 7 der Rückführungsrichtlinie gilt – ist zu beachten, dass der Gesetzgeber objektive gesetzliche Kriterien festlegen muss. Daran fehlt es hier. Die grundlegende Definition der Fluchtgefahr in § 2 Abs. 14 S. 1 AufenthG-E spricht allein von einem begründeten Verdacht, ohne einzelne objektive Kriterien zu nennen.

Im Übrigen sollen die Definition der Fluchtgefahr im nationalen Recht und das Erheblichkeitskriterium aus der Dublin-III-VO absichern, dass Haft nur in sehr eng begrenzten Fällen angeordnet wird.⁴ Dem werden auch die im jetzigen Entwurf für die Erheblichkeit vorgesehenen Kriterien in § 2 Abs. 14 S. 2 AufenthG-E in keiner Weise gerecht. UNHCR ist vielmehr besorgt, dass eine so weite Auslegung der erheblichen Fluchtgefahr zu einer weitreichenden und systematischen Inhaftierung von Asylsuchenden führen könnte, da ein Großteil der Asylsuchenden in der Praxis eine oder mehrere der in dem Entwurf genannten Kriterien erfüllen dürfte. Damit würden Asylsuchende, die dem Dublin-Verfahren unterfallen, einem generellen Verdacht unterliegen, dass sie sich einer Abschiebung entziehen wollen, ohne dass überhaupt noch Raum für eine Prüfung von Gründen im Einzelfall wäre. Genau dies sollte jedoch bereits durch Art. 28 Abs. 1 der Dublin-III-VO verhindert werden. Angesichts des grundlegenden Revisionsbedarfs der Regelungen zur Dublin-Haft wird daher von einer Erörterung jedes einzelnen der in § 2 Abs. 14 S. 2 AufenthG-E aufgezählten Kriterien abgesehen. Beispielhaft sei hier auf die Ziffern 3 (Umgehung von Grenzkontrollen) und 5

² So auch österreichisches Bundesverwaltungsgericht, 13.03.2014 – W112 2003274-1/19E.

³ Zum bisherigen Fehlen entsprechender objektiver gesetzlicher Kriterien im deutschen Recht und damit zur grundsätzlichen Unzulässigkeit von Haft in Dublin-Verfahren, vgl. z.B. LG Dresden, Beschluss v. 28.01.2014 – 2 T 43/14.

⁴ Vgl. UNHCR, UNHCR-Analyse der vorgeschlagenen Neufassung für die Dublin-II-Verordnung und die Eurodac-Verordnung, 2009, S. 22.

(Identitätstäuschung) im Entwurf verwiesen, welche die typische Situation der irregulären Einreise umfassen, die einer Asylantragstellung nahezu regelmäßig in Ermangelung legaler Einreisemöglichkeiten vorausgehen. Wenn man die Tatbestände der Ziffern 1 (Verlassen eines anderen Mitgliedstaats während des Asylverfahrens) und 2 (Untertauchen in einem anderen Mitgliedstaat) hinzunimmt, bleiben kaum Fallgestaltungen übrig, die nicht diese Kriterien erfüllen würden.

Fehlende Berücksichtigung der AufnahmeRL

Der Referentenentwurf und seine Begründung nehmen allein auf die Dublin-III-VO und die Rückführungsrichtlinie Bezug. Dabei ist zunächst zu bedauern, dass allein durch den Entwurfswortlaut die erforderliche Abgrenzung zwischen der gänzlich voneinander unabhängigen Rückführungshaft und der Dublin-Haft nicht hinreichend zum Ausdruck kommt. Darüber hinaus erschiene es UNHCR sinnvoll, alle Rechtsgrundlagen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, in denen Aussagen zur Haft getroffen werden und deren Umsetzung bevorsteht, gleichzeitig in nationales Recht zu transformieren, um die wechselseitigen Bezüge umfassend berücksichtigen zu können. Eine Auseinandersetzung mit der AufnahmeRL zum jetzigen Zeitpunkt ist jedoch unabhängig davon erforderlich, weil die Dublin-Haft als Spezialfall im Rahmen der Aufnahme zu sehen ist, so dass die Regelungen der AufnahmeRL auch in Dublin-Konstellationen ergänzend zum Tragen kommen müssen. Zudem verweist die Dublin-III-VO in Art. 28 Abs. 4 hinsichtlich der Haftbedingungen und der Garantien für in Haft befindliche Personen explizit auf die AufnahmeRL, ohne dass diese Aspekte in dem Referentenentwurf Niederschlag gefunden hätten.

Inhaftierung schutzbedürftiger Personen, § 62a Abs. 3 S. 2 AufenthG-E

§ 62a Abs. 3 soll um den folgenden Satz 2 ergänzt werden: „Die Situation besonders schutzbedürftiger Personen wird angemessen berücksichtigt.“ Ausweislich der Begründung des Referentenentwurfs wird die Norm zur Umsetzung des Art. 16 Abs. 3 S. 1 der Rückführungsrichtlinie geschaffen. Korrekterweise sollte dann, wie in der Richtlinie auch, allein auf „schutzbedürftige“ Personen Bezug genommen und der Terminus „besonders“ gestrichen werden. Darüber hinaus ist festzuhalten, dass zusätzlicher Regelungsbedarf – auch für die Haft in Dublin-Fällen – im Hinblick auf Art. 11 der AufnahmeRL, ggf. i.V.m. Art. 28 Abs. 4 der Dublin-III-Verordnung, besteht.

Parallele Titelerteilung

Zu Nr. 3 und 6 des Entwurfs

§ 4 Erfordernis eines Aufenthaltstitels

(1) [...] Die parallele Erteilung mehrerer Aufenthaltstitel ist ausgeschlossen, sofern dieses Gesetz nichts anderes bestimmt. [...]

§ 7 Aufenthaltserlaubnis

(1) [...] Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu mehreren Zwecken ist ausgeschlossen, sofern dieses Gesetz nichts anderes bestimmt. [...]

Der Referentenentwurf sieht vor, dass die parallele Titelerteilung grundsätzlich ausgeschlossen sein soll, sofern gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. In der Begründung zum Entwurf (S. 34) findet sich die Erklärung, dass diese Änderung durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts erforderlich geworden sei. Zudem wird dort auf einen erheblichen Verwaltungsaufwand und hohen technischen Anpassungsbedarf im Ausländerzentralregister hingewiesen.

Grundsätzlich ist hierzu anzumerken, dass nach Auffassung von UNHCR eine Person Anspruch auf mehrere Aufenthaltstitel haben kann, nämlich dann, wenn sie die gesetzlichen Voraussetzungen für die jeweilige Erteilung gleichzeitig erfüllt. Diese Ansprüche können sich auch aus europarechtlichen Verpflichtungen zur Titelerteilung bzw. zwischenstaatlich normierten Aufenthaltsrechten ergeben. In diesem Fall liegt es außerhalb der Kompetenz des nationalen Gesetzgebers diese Rechte zu beschneiden, wenn bei einer Person die Voraussetzungen für zwei oder sogar mehr Aufenthaltstitel vorliegen. Die an die Aufenthaltstitel jeweils anknüpfenden Rechte bestehen *nebeneinander*. Diese Systematik liegt auch dem Aufenthaltsgesetz zugrunde: die Folgerechte richten sich jeweils nach dem Aufenthaltstitel. Aus dem Umstand, dass einer Person mehrere Rechte zustehen, lässt sich keine wechselbezügliche Sperrwirkung herleiten. Betreffen unterschiedlich weitreichende Rechte ein und denselben Regelungsbereich, so ist jeweils das weitergehende Recht zu gewähren, da die gesetzlichen Voraussetzungen dafür vorliegen.

Genau diese Wertung liegt auch dem in der Begründung herangezogenen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. März 2013 (1 C 12.12) zugrunde, das in seinem Urteil ausdrücklich die rechtlichen Gründe nennt, die *gegen* die Einführung des Verbots einer parallelen Titelerteilung sprechen.

Unter 1.3 (Rn.16) führt das Gericht u.a. aus:

„Ein Verbot beider Aufenthaltstitel nebeneinander mit der Folge, dass dem Kläger nur einer dieser beiden Aufenthaltstitel erteilt werden könnte, ist dem Aufenthaltsgesetz nicht zu entnehmen. Es widerspräche auch der Systematik des Aufenthaltsgesetzes.“

Diese rechtliche Wertung konkretisiert das Gericht in Punkt 1.3 b) des Urteils (Rn. 19 und 20):

„Dass einem Ausländer - solange das Gesetz nicht eindeutig etwas anderes bestimmt - mehrere Aufenthaltstitel nebeneinander erteilt werden können, ergibt sich insbesondere aus dem dem Aufenthaltsgesetz zugrunde liegenden Konzept unterschiedlicher Aufenthaltstitel mit jeweils eigenständigen Rechtsfolgen. In Umsetzung dieses Konzepts definiert das Aufenthaltsgesetz verschiedene Aufenthaltstitel (§ 4 Abs. 1 Satz 2 AufenthG) und regelt deren Voraussetzungen

und Rechtsfolgen. Erfüllt ein Ausländer – wie hier – sowohl die Voraussetzungen für die Erteilung einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG als auch einer Niederlassungserlaubnis, hat er nach dem Gesetz einen Anspruch auf beide Aufenthaltstitel. Folglich sind ihm auf einen entsprechenden Antrag hin beide Aufenthaltstitel zu erteilen. Denn nur so kann der Ausländer von den mit beiden Aufenthaltstiteln verbundenen Rechtsvorteilen effektiv Gebrauch machen. Müsste er sich für einen der beiden Aufenthaltstitel entscheiden, würden ihm hierdurch die nur mit dem anderen Titel verbundenen Rechtsvorteile verlorengelassen, obwohl er nach dem Gesetz auch auf diesen Titel und die damit verbundenen Rechtsvorteile einen Anspruch hat. [...]

Die gleichzeitige Erteilung einer Niederlassungserlaubnis neben einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG führt nicht zu einer vom Aufenthaltsrecht nicht gedeckten Rechtsstellung des Ausländers. Er erhält hierdurch insbesondere kein über die gesetzlich geregelten Aufenthaltstitel hinausgehendes „neues“ Aufenthaltsrecht, sondern lediglich zwei Aufenthaltstitel, die in ihren Rechtsfolgen und in ihrem Fortbestand weiterhin jeweils ihren eigenen Regelungen unterliegen. Damit lässt sich auch beim Besitz mehrerer Aufenthaltstitel der aufenthaltsrechtliche Status des Ausländers jederzeit eindeutig bestimmen. [...]

Diese Aussagen des Bundesverwaltungsgerichts haben nicht nur Bedeutung für den in § 9a Abs. 1 S. 3 AufenthG-E berücksichtigten Fall des Nebeneinanders einer Niederlassungserlaubnis und einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG, sondern ganz offensichtlich auch für alle weiteren Fällen, in denen die gesetzlich geregelten Voraussetzungen für mehr als einen Aufenthaltstitel erfüllt sind.

Wichtig ist dies in ganz besonderem Maße für Flüchtlinge, die darauf angewiesen sind, dass ihrem Flüchtlingsstatus, der gerade auch durch den Aufenthaltstitel und dem diesen zugrundeliegenden Aufenthaltszweck sowie die daran anknüpfenden Rechte zum Ausdruck kommt, in allen Belangen Rechnung getragen wird. Beispielsweise sind bei Flüchtlingen, die zudem Ehegatte eines deutschen Staatsangehörigen sind, insbesondere im Hinblick auf pass-, ausweisungs- oder staatsangehörigkeitsrechtliche Fragen weitergehende Rechte zu beachten, als diejenigen Rechte, die ihnen aufgrund ihres Aufenthaltstitels als Ehegatte eines Deutschen zustehen. Überdies enthält die Qualifikationsrichtlinie verpflichtende Normierungen im Hinblick auf die Erteilungen von Aufenthaltstiteln an Flüchtlinge sowie subsidiär Schutzberechtigte.

Eine wie auch immer geartete „Gegenrechnung“ von Aufenthaltstiteln und -zwecken verbietet sich rechtssystematisch und ist mit höherrangigem Recht dann nicht vereinbar, wenn daraus ein Anspruch auf einen Aufenthaltstitel entsteht. Aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts lässt sich keine gegenteilige Wertung entnehmen.

Der mit einer parallelen Titelerteilung einhergehende Verwaltungsaufwand ist hinzunehmen und rechtfertigt aus Sicht von UNHCR keinesfalls eine Beschränkung der Rechte der betroffenen Personen. Die Erteilung und technische Ausgestaltung der Aufenthaltstitel einschließlich der zugrundeliegenden Zwecke sowie die Erfassung im Ausländerzentralregister sollten den gesetzlichen Verpflichtungen angepasst werden.

Einreise- und Aufenthaltsverbot

Zu Nr. 8 des Entwurfs (zur Kommentierung des § 11 Abs. 6 AufenthG-E siehe unten unter Bleiberecht)

§ 11 Einreise- und Aufenthaltsverbot

(7) Gegen einen Ausländer, bei dem tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass er in das Bundesgebiet eingereist ist, um öffentliche Leistungen zu beziehen, die der Sicherung des Lebensunterhaltes dienen, kann ein Einreise- und Aufenthaltsverbot angeordnet werden. Die Absätze 1 bis 5 gelten entsprechend. Das Einreise- und Aufenthaltsverbot ist mit seiner Anordnung nach Satz 1 zu befristen. Die Einreise gilt regelmäßig als zum Zwecke des Bezugs von öffentlichen Leistungen im Sinne von Satz 1 getätigt, wenn ein Asylantrag als unzulässig, unbeachtlich oder offensichtlich unbegründet abgelehnt wird oder wenn ein Antrag nach § 71 oder § 71a des Asylverfahrensgesetzes nicht zur Durchführung eines weiteren Asylverfahrens führt.

Gegen die Regelung des § 11 Abs. 7 AufenthG-E bestehen aus Sicht von UNHCR insbesondere in Bezug auf die in Satz 4 aufgestellte Regelvermutung schwerwiegende Bedenken.

Ein inhaltlicher und zudem noch regelmäßiger Zusammenhang zwischen den genannten Ergebnissen im Asylverfahren – unzulässig, unbeachtlich, offensichtlich unbegründet – und der Annahme, die Einreise ins Bundesgebiet sei lediglich erfolgt, um missbräuchlich öffentliche Leistungen zu beziehen, besteht nicht.

Vielmehr handelt es sich hierbei um gesetzlich vorgesehene und gerichtlich überprüfbare Entscheidungen, aus denen sich kein Unrechtsgehalt im Hinblick auf die Antragstellung ergibt. Umso deutlicher wird dies, wenn man die betroffenen Gruppen näher betrachtet. Beispielsweise wird etwa im Dublinverfahren ein Antrag als unzulässig abgelehnt. Durch diese Ablehnung des Antrags als unzulässig wird lediglich zum Ausdruck gebracht, dass ein anderer EU-Mitgliedstaat für die Prüfung des Schutzgesuchs zuständig ist. Daraus zu folgern, dass all diese Personen nur eingereist seien, um öffentliche Leistungen zu beziehen und nicht etwa, damit ihr Asylantrag inhaltlich geprüft wird, entbehrt einer sachlichen Grundlage.

Auch bei einer ablehnenden Entscheidung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, die als offensichtlich unbegründete Entscheidung ergeht, ist der Rechtsweg eröffnet, da auch eine solche Entscheidung fehlerhaft zustande gekommen sein kann. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn der Sachverhalt, auf dem die Entscheidung basiert nicht hinreichend aufgeklärt wurde oder im Hinblick auf die Frage der Glaubhaftigkeit falsche Maßstäbe angelegt wurden.

UNHCR möchte an dieser Stelle noch einmal betonen dass vom Ergebnis des Asylverfahrens nicht darauf geschlossen werden kann, dass ein Antrag aus einem

anderen Grund gestellt worden ist als dem, dass der Antragsteller um Schutz nachsucht. Dies gilt umso mehr, wenn man bedenkt, wie vielschichtig die Entscheidung im Asylverfahren ist und wie wenig Kenntnis die Betroffenen bei der Antragstellung in Bezug auf die sehr differenzierten Regelungen haben.

Das Gleiche gilt im Hinblick auf die Stellung eines Folgeantrags nach § 71 AsylVfG bzw. der Stellung eines Zweitantrags nach § 73a AsylVfG. Es handelt sich hierbei um gesetzlich vorgesehene Möglichkeiten der Antragstellung, die Ausländern in Deutschland zur Verfügung stehen und sich teils auch aus dem Europarecht bzw. dem Völkerrecht ableiten. Aus der behördlichen Entscheidung der Ablehnung der Durchführung eines weiteren Asylverfahrens, lässt sich daher nicht herleiten, dass die Antragstellung in missbräuchlicher Weise geschah, um öffentliche Leistungen zu beziehen, handelt es sich doch um eine gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Antragstellung, die wahrgenommen wurde.

Fraglich ist zudem, wie ein solches Einreise- und Aufenthaltsverbot, auch wenn es befristet wird, mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar wäre, da es anders als die derzeitige Regelung nicht an einen Rechtsverstoß, sondern – wie oben gesehen – an rechtlich nicht zu beanstandendes Verhalten anknüpft, und sehr weitreichende Folgen für die betroffenen Personen hat: das Verbot entfaltet seine Wirkung im gesamten Schengenraum und würde für Personen, denen aus anderen Gründen der Verbleib in Deutschland erlaubt wäre, eine massive Einschränkung ihrer Rechte bedeuten.

Zudem stellt sich, zusätzlich zu weiteren grundsätzlichen Fragen, die die Neuregelung aufwirft, unter anderem auch die Frage nach einem Rechtsmittel gegen ein auf diese Weise ausgesprochenes Einreiseverbot.

UNHCR schlägt daher die Streichung des § 11 Abs. 7 E-AufenthG vor.

Resettlement

Zu Nr. 11 des Entwurfs

§ 23 [...] Neuansiedlung von Flüchtlingen

(2) Das Bundesministerium des Innern kann zur Wahrung besonders gelagerter politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland im Benehmen mit den obersten Landesbehörden anordnen, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Ausländern aus bestimmten Staaten oder in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen eine Aufnahmezusage erteilt. Ein Vorverfahren nach § 68 der Verwaltungsgerichtsordnung findet nicht statt. Den betroffenen Ausländern ist entsprechend der Aufnahmezusage eine Aufenthaltserlaubnis oder Niederlassungserlaubnis zu erteilen. Die Niederlassungserlaubnis kann mit einer wohnsitzbeschränkenden Auflage versehen werden. Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.

(4) Das Bundesministerium des Innern kann im Rahmen der Neuansiedlung von Flüchtlingen (Resettlement) im Benehmen mit den obersten Landesbehörden anordnen,

dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge bestimmten für ein Resettlement ausgewählten Flüchtlingen eine Aufnahmezusage erteilt. Absatz 2 Satz 2 bis 5 gelten entsprechend.

UNHCR begrüßt, dass für die Neuansiedlung von Flüchtlingen (Resettlement) eine neue gesetzliche Lösung geschaffen werden soll. Nach der Vorschrift des § 23 Abs. 4 AufenthG-E kann das Bundesministerium des Innern im Rahmen des Resettlement im Benehmen mit den obersten Landesbehörden anordnen, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge bestimmten, für ein Resettlement ausgewählten Flüchtlingen eine Aufnahmezusage erteilt. § 23 Abs. 2 S. 2 bis 5 AufenthG soll entsprechend gelten. Daneben ist nochmals sehr positiv hervorzuheben, dass mit den im Referentenentwurf vorgesehenen Änderungen im Bereich des Familiennachzugs ein wichtiger Schritt in Richtung der Gleichstellung von Flüchtlingen, die im Wege von Resettlement aufgenommen wurden, und solchen, deren Flüchtlingseigenschaft im Asylverfahren anerkannt wurde, erfolgt.

Darüberhinaus sind aus Sicht von UNHCR weitere Schritte erforderlich, um eine Gleichstellung zu bewirken. Bezüglich ihrer Schutzbedürftigkeit ebenso wie im Hinblick auf ihre völkerrechtlich und europarechtlich garantierten Rechte unterscheidet sich die Situation von im Wege des Resettlement aufgenommenen Flüchtlingen in keiner Weise von der Situation in Deutschland anerkannter Flüchtlinge.⁵ Dies wird grundsätzlich auch in bestimmten Teilen des Referentenentwurfs anerkannt. So führt dieser beispielsweise im Rahmen der Anpassung des § 29 Abs. 2 AufenthG zum Familiennachzug aus (S. 38):

„Eine solche Unterscheidung [der Rechtsfolgen] zwischen verschiedenen Flüchtlingsgruppen ist sachlich nicht gerechtfertigt. Vielmehr erscheint es geboten, eine identische Behandlung dieser Personen und ihrer nachzugswilligen Kernfamilien sicherzustellen.“

Die verbleibenden Unterschiede in der Rechtsstellung betreffen teilweise grundlegende Rechte, die Flüchtlingen mit Blick auf ihre besondere Situation, die maßgeblich vom Fehlen des Schutzes durch ihren Herkunftsstaat geprägt ist, in der GFK und auf europäischer Ebene in der Qualifikationsrichtlinie (Richtlinie 2011/95/EU) eingeräumt wurden. Den weiteren Anpassungsbedarf hat UNHCR bereits skizziert.⁶ Im Einzelnen geht es dabei insbesondere um folgende Punkte:

Für im Rahmen von Resettlement Aufgenommene soll nach § 23 Abs. 4 i.V.m. Abs. 2 S. 4 AufenthG eine Wohnsitzauflage möglich sein. Eine Wohnsitzbindung ist indessen für

⁵ Nach Kenntnis von UNHCR wird in einigen EU-Ländern Resettlement-Flüchtlingen Flüchtlingsstatus gewährt, z.B. in Österreich, Finnland und Frankreich. In anderen Ländern wird der Status nach Antragstellung gewährt, z.B. in Belgien, Luxemburg, den Niederlanden und Ungarn.

⁶ Zusammenfassende UNHCR-Empfehlungen zur Ausgestaltung des regulären Resettlement-Programms in Deutschland, April 2014, http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/3_deutschland/3_2_unhcr_stellungnahmen/FR_GER-HCR_Resettlementprogramm_042014.pdf.

Flüchtlinge aufgrund der Regelung des Artikel 26 GFK nur zulässig, soweit sie allgemein auf Ausländer unter gleichen Umständen Anwendung findet; eine solche allgemeine Regelung existiert in Deutschland, soweit ersichtlich, nicht.⁷ Dabei darf nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nach Art. 26 GFK i.V.m. Art. 23 GFK eine Begründung von Freizügigkeitsbeschränkungen jedenfalls nicht auf den Zweck einer angemessenen Verteilung öffentlicher Sozialhilfelasten abstellen.⁸ Vor diesem Hintergrund dürfte eine Wohnsitzauflage für im Wege des Resettlement aufgenommene Flüchtlinge völkerrechtlich nicht ohne weiteres zulässig sein.

Ein weiterer Unterschied ergibt sich für Resettlement-Flüchtlinge im Bereich der Aufenthaltsverfestigung. Insbesondere können die auf der Grundlage von § 23 Abs. 4 AufenthG-E aufgenommenen Flüchtlinge nicht wie in Deutschland anerkannte Flüchtlinge bereits nach dreijährigem Aufenthalt eine Niederlassungserlaubnis beanspruchen (§ 26 Abs. 3 AufenthG). Vielmehr richtet sich die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis für Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 4 AufenthG-E nach den Vorschriften des § 26 Abs. 4 AufenthG; hiernach setzt die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, die zudem im Ermessen der zuständigen Ausländerbehörde steht, einen mindestens siebenjährigen Voraufenthalt voraus. Grundsätzlich möchte UNHCR in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass Resettlement eine dauerhafte Lösung für Flüchtlinge sein soll, die bereits im Erstzufluchtstaat aus verschiedenen Gründen keinen dauerhaften Aufenthalt begründen können, und für die auch die Rückkehr in ihr Herkunftsland keine Option darstellt. UNHCR setzt sich daher grundsätzlich dafür ein, dass im Rahmen von Resettlement Flüchtlingen in Bezug auf einen geplanten langfristigen Aufenthalt eine Niederlassungserlaubnis erteilt werden sollte, wie es ja auch im Rahmen von § 23 Abs. 4 AufenthG-E iVm § 23 Abs. 2 S. 3 AufenthG rechtlich möglich ist.

Auch soll es weiterhin keinen Anspruch auf Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge nach Art. 28 GFK für im Rahmen von Resettlement nach Deutschland gekommene Flüchtlinge geben, welches ein Recht aller rechtmäßig in Deutschland aufhältigen Flüchtlinge darstellt. Dies hat außerdem zur Folge, dass eine vereinfachte Einbürgerung nach § 12 Abs. 1 Nr. 6 Staatsangehörigkeitsgesetz unter Verzicht auf die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit für im Rahmen von Resettlement aufgenommene Flüchtlinge nicht möglich ist, da diese an den Besitz eines Reiseausweises für Flüchtlinge nach Art. 28 GFK anknüpft.

Darüber hinaus finden sich auch beispielsweise im Ausweisungsrecht Defizite in Bezug auf die im Rahmen von Resettlement aufgenommenen Personen. So erwähnt der § 55 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 AufenthG-E Asylberechtigte und Flüchtlinge; die Erwähnung von im Rahmen von Resettlement aufgenommenen Personen erfolgt jedoch nicht.

⁷ Siehe hierzu UNHCR, UNHCR-Stellungnahme zu Maßnahmen zur Beschränkung der Wohnsitzfreiheit von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen, Juli 2007, http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/3_deutschland/3_2_unhcr_stellungnahmen/FR_GER-HCR_Wohnsitzauflage_072007.pdf, S. 2 ff., S. 15

⁸ Siehe hierzu auch BVerwG, Urt. v. 15.01.2008 – 1 C 17.07, <http://www.bverwg.de/entscheidungen/entscheidung.php?ent=150108U1C17.07.0>.

In Bezug auf die Teilnahme an einem Integrationskurs gem. § 44 Abs. 1 S. Nr. 2 AufenthG ist ein Teilnahmeanspruch für resettelte Personen nicht vorgesehen. Hier sollte aus Sicht von UNHCR die Bestimmung um den Zusatz ergänzt werden, dass die Teilnahme an einem Integrationskurs auch für nach § 23 Abs. 4 AufenthG Aufgenommene möglich sein soll.

UNHCR tritt daher weiterhin dafür ein, den Resettlement-Flüchtlingen im Resettlement-Aufnahmestaat die Flüchtlingseigenschaft zuzuerkennen und ihnen die uneingeschränkte Inanspruchnahme aller in der GFK niedergelegten Rechte zu ermöglichen.⁹ Die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach § 3 AsylVfG und die sich daran anschließende Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 Satz 1 (erste Alternative) AufenthG könnten dabei beispielsweise im Wege eines Formalaktes zusammen mit der Aufnahmeentscheidung erfolgen.

Alternativ könnte auch eine Gleichstellung in den Regelungen, die Rechte für anerkannte Flüchtlinge enthalten, bewirken. So könnte der Anwendungsbereich derjenigen Vorschriften, die die Grundlage für eine Privilegierung in Deutschland anerkannter Flüchtlinge bilden, durch entsprechende Verweisung um den Kreis der nach § 23 Abs. 4 AufenthG-E in Deutschland aufgenommenen Flüchtlinge erweitert werden, wie bereits im Bereich der Regelungen zum Familiennachzug im Referentenentwurf vorgesehen.

Abschließend möchte UNHCR anmerken, dass auch die bereits im Rahmen von Resettlement aufgenommenen Flüchtlinge in Bezug auf ihre Rechte privilegiert werden sollten. Die Rechte, die für in Zukunft aufzunehmende Flüchtlinge gelten, sollten daher auch schon für die hier lebenden bereits aufgenommenen Flüchtlinge Anwendung finden.

Bleiberecht

Zu Nr. 13 und 14 des Entwurfs

§ 25a Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden

(1) Einem jugendlichen oder heranwachsenden geduldeten Ausländer soll eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn

- 1. er sich seit vier Jahren ununterbrochen erlaubt, geduldet oder mit einer Aufenthaltsgestattung im Bundesgebiet aufhält,*

⁹ UNHCR, Resettlement Handbook, 2011, S. 3 ff., <http://www.unhcr.org/4a2ccf4c6.html>; UNHCR, The Integration of Resettled Refugees, 2013, S. 5, <http://www.unhcr.org/52a6d85b6.html>; UNHCR, Zusammenfassende UNHCR-Empfehlungen zur Ausgestaltung des regulären Resettlement-Programms in Deutschland, April 2014, S. 2, http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/3_deutschland/3_2_unhcr_stellungnahmen/FR_GER-HCR_Resettlementprogramm_042014.pdf.

2. er erfolgreich im Bundesgebiet eine Schule besucht oder einen anerkannten Schul- oder Berufsabschluss erworben hat,
3. der Antrag auf Erteilung der Aufenthaltserlaubnis vor Vollendung des 27. Lebensjahres gestellt wird und
4. gewährleistet erscheint, dass er sich aufgrund seiner bisherigen Ausbildung und Lebensverhältnisse in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland einfügen kann. [...]

§ 25b Aufenthaltsgewährung bei erfolgreicher wirtschaftlicher Integration

(1) Einem geduldeten Ausländer kann abweichend von § 5 Absatz 1 Nummer 1 und Absatz 2 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn er sich nachhaltig in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland integriert hat. Dieses ist insbesondere der Fall, wenn der Ausländer

1. sich seit mindestens acht Jahren oder, falls er zusammen mit einem minderjährigen ledigen Kind in häuslicher Gemeinschaft lebt, seit mindestens sechs Jahren ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis im Bundesgebiet aufgehalten hat,
2. sich zur freiheitlich demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland bekennt und über Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet verfügt,
3. seinen Lebensunterhalt überwiegend durch Erwerbstätigkeit sichern kann oder bei der Betrachtung der bisherigen Schul-, Ausbildungs- oder Einkommenssituation sowie der familiären Lebenssituation zu erwarten ist, dass er seinen Lebensunterhalt im Sinne von § 2 Absatz 3 sichern wird,
4. über hinreichende mündliche Deutschkenntnisse im Sinne des Niveaus A 2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen verfügt und
5. bei Kindern im schulpflichtigen Alter deren tatsächlichen Schulbesuch nachweist.

Ein vorübergehender Bezug von Sozialleistungen ist für die Lebensunterhaltssicherung in der Regel unschädlich bei

1. Studierenden an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule sowie Auszubildenden in anerkannten Lehrberufen oder in staatlich geförderten Berufsvorbereitungsmaßnahmen,
2. Familien mit minderjährigen Kindern, die vorübergehend auf ergänzende Sozialleistungen angewiesen sind,
3. Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern, denen eine Arbeitsaufnahme nach § 10 Absatz 1 Nummer 3 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch nicht zumutbar ist.

§ 5 Absatz 3 Satz 2 bleibt unberührt.

(2) Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 scheidet aus, wenn

1. der Ausländer die Aufenthaltsbeendigung durch vorsätzlich falsche Angaben, durch Täuschung über die Identität oder Staatsangehörigkeit oder Nichterfüllung zumutbarer Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen verhindert oder verzögert oder

2. ein öffentliches Ausweisungsinteresse im Sinne von § 54 besteht.

(3) Von den Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 2 Nummern 3 und 4 wird abgesehen, wenn der Ausländer sie wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung oder aus Altersgründen nicht erfüllen kann.

(4) Dem Ehegatten und minderjährigen Kindern, die mit einem Begünstigten nach Absatz 1 in familiärer Lebensgemeinschaft leben, soll unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 2 Nummer 2 bis 5 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Die Absätze 2, 3 und 5 finden Anwendung.

(5) Die Aufenthaltserlaubnis wird längstens für zwei Jahre erteilt und verlängert. Sie kann abweichend von § 10 Absatz 3 erteilt werden und berechtigt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit. § 25a bleibt unberührt.

UNHCR begrüßt die Umgestaltung des § 25a AufenthG für ein Bleiberecht für Jugendliche und Heranwachsende unter in wesentlichen Punkten erleichterten Voraussetzungen sowie die Einführung eines Bleiberechts für erfolgreich integrierte Erwachsene nach § 25b AufenthG-E.

Die Schaffung eines stichtagsunabhängigen Bleiberechts, wie nun in § 25b AufenthG-E vorgeschlagen, ist seit langem ein Anliegen von UNHCR.¹⁰ UNHCR möchte jedoch im Folgenden weitere Anregungen zur Überarbeitung der Norm unterbreiten.

UNHCR regt an, den Titel des § 25b AufenthG-E in „Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration“ umzuwandeln (statt bisher „Aufenthaltsgewährung bei erfolgreicher wirtschaftlicher Integration“), wie es auch im vom Bundesland Hamburg im Bundesrat vorgeschlagenen Gesetzesantrag vorgesehen war.¹¹ Damit würde man aus Sicht von UNHCR der Komplexität von Integrationsprozessen besser gerecht.¹²

Grundsätzlich begrüßt UNHCR die Herabsetzung der Mindestaufenthaltsdauer im Rahmen des § 25a AufenthG-E bei gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden auf vier Jahre. UNHCR würde es allerdings auch begrüßen, wenn die im Referentenentwurf vorgesehene Mindestaufenthaltsdauer bei § 25b AufenthG-E von sechs Jahren für Familien und acht Jahren für Alleinstehende überprüft werden könnte.

UNHCR würde es darüber hinaus begrüßen, wenn erfolgreich integrierten Erwachsenen ein *Anspruch* auf einen Aufenthaltstitel zustehen würde, ebenso wie er für erfolgreich integrierte Jugendliche und Heranwachsende vom Referentenentwurf vorgesehen ist. Die Ausgestaltung des neuen Bleiberechts für Erwachsene als Ermessensentscheidung

¹⁰ UNHCR zu IMK/Bleiberecht: Atempause für gesetzliche Neuregelung, 04.12.2009, http://www.unhcr.de/no_cache/detail/artikel/artikel//unhcr-zu-imkbleiberecht-atempause-fuer-gesetzliche-neuregelung.html?L=0; UNHCR mahnt stichtagsunabhängige Altfallregelung an, 16.03.2011, http://www.unhcr.de/no_cache/detail/artikel/artikel//unhcr-mahnt-stichtagsunabhaengige-altfallregelung-an.html?L=0.

¹¹ BR-Drs. 505/12, 28.08.2012, http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2012/0501-0600/505-12.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

¹² UNHCR, Refugee Integration and the Use of Indicators: Evidence from Central Europe, 2013, S. 9, 21, <http://www.refworld.org/docid/532164584.html>; UNHCR, A New Beginning: Refugee Integration in Europe, 2013, S. 36 f., 64, <http://www.refworld.org/docid/522980604.html>.

und nicht zumindest als Soll-Regelung setzt nach Ansicht von UNHCR das falsche Signal. So ist es zum einen nicht nachvollziehbar, warum für Jugendliche und Heranwachsende andere Regelungen gelten sollen als für Erwachsene. Der aus dem Altersunterschied resultierenden stärkeren Verwurzelung ersterer in Deutschland wird bereits durch die erleichterten Voraussetzungen Rechnung getragen. Zum anderen steht zu befürchten, dass die Gestaltung der Norm als ungebundene Ermessensentscheidung ein Hindernis bei der Integration darstellt. Die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der zu erbringenden Integrationsleistung sowie die Gewissheit, dass die Integrationsbemühungen auch zum Erfolg führen werden, sind wichtige Faktoren der Integration.¹³

Ferner hat UNHCR Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen von § 11 Abs. 6 S. 1 AufenthG-E auf die Praxis der Bleiberechtsregelung. Die Bestimmung sieht vor, dass gegen einen Ausländer, der seiner Ausreisepflicht nicht innerhalb einer ihm gesetzten Ausreisefrist nachgekommen ist, ein Einreise- und Aufenthaltsverbot verhängt werden kann. Ein solches Verbot kann nach § 11 Abs. 6 S. 2 i.V.m. Abs. 1 S. 2 AufenthG-E zur Folge haben, dass ihm kein Aufenthaltstitel erteilt wird. Für die von der Bleiberechtsregelung betroffenen Personen ist es jedoch gerade kennzeichnend, dass sie einer Ausreisefrist nicht nachgekommen sind. Denkbar ist zwar, dass das Aufenthaltsverbot zum Zeitpunkt der Entscheidung über einen Bleiberechtsanspruch aufgrund der Befristung des Verbots nicht mehr besteht, doch ist dies nicht gesichert. UNHCR regt daher an, in den Bestimmungen zum Bleiberecht eine Ausnahme von § 11 Abs. 6 AufenthG-E einzuführen.

Ähnlich sollte die in Nr. 12 des Referentenentwurfs für § 25 Abs. 5 S. 1 AufenthG vorgesehene Streichung der Ausnahme von § 11 Abs. 1 AufenthG aus dem Entwurf genommen werden bzw. durch einen Verweis auf die relevanten Bestimmungen eines neuen § 11 ersetzt werden, um ein weitgehendes Leerlaufen der Bestimmung zu vermeiden.

Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten

Zu Nr. 16, 17, 18, 20 des Entwurfs

§ 29 Familiennachzug zu Ausländern

(2) Bei dem Ehegatten und dem minderjährigen ledigen Kind eines Ausländers, der eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Absatz 4, § 25 Absatz 1 oder 2 Satz 1 erste Alternative oder eine Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 3 besitzt, kann von den

¹³ UNHCR, UNHCR-Positionen zur Diskussion um ein Bleiberecht für geduldete Ausländer in Deutschland, 2006, S. 1, http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/3_deutschland/3_2_unhcr_stellungnahmen/FR_GFR-HCR_Bleiberecht_Duldung_112006.pdf.

Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 Nr. 1 und des Absatzes 1 Nr. 2 abgesehen werden. In den Fällen des Satzes 1 ist von diesen Voraussetzungen abzusehen, wenn

1. der im Zuge des Familiennachzugs erforderliche Antrag auf Erteilung eines Aufenthaltstitels innerhalb von drei Monaten nach unanfechtbarer Anerkennung als Asylberechtigter oder unanfechtbarer Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Absatz 4 gestellt wird und

2. die Herstellung der familiären Lebensgemeinschaft in einem Staat, der nicht Mitgliedstaat der Europäischen Union ist und zu dem der Ausländer oder seine Familienangehörigen eine besondere Bindung haben, nicht möglich ist.

Die in Satz 2 Nr. 1 genannte Frist wird auch durch die rechtzeitige Antragstellung des Ausländers gewahrt.

(3) Die Aufenthaltserlaubnis darf dem Ehegatten und dem minderjährigen Kind eines Ausländers, der eine Aufenthaltserlaubnis nach den §§ 22, 23 Absatz 1 oder Absatz 2 oder § 25 Absatz 2 Satz 1 zweite Alternative, Absatz 3 oder Absatz 4a Satz 3 besitzt, nur aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland erteilt werden. § 26 Abs. 4 gilt entsprechend. Ein Familiennachzug wird in den Fällen des § 25 Absatz 4, 4a Satz 1 und 2, Absatz 4b und Absatz 5, § 25a Absatz 1 und 2, § 25b Absatz 1 und 4, nicht gewährt.

UNHCR geht davon aus, dass mit der Änderung in § 29 Abs. 2 AufenthG eine redaktionelle Korrektur vorgenommen wird, um die Übereinstimmung mit Abs. 3 herzustellen. In diesem Kontext sind auch die Änderungen in § 30 Abs. 1 S. 3 Nr. 1, § 32 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 und § 36 Abs. 1 AufenthG zu sehen.

In diesem Zusammenhang möchte UNHCR noch einmal darauf hinweisen, dass für subsidiär Schutzberechtigte der Familiennachzug gemäß § 29 Abs. 3 S. 1 AufenthG überhaupt nur aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland möglich ist. UNHCR hat wiederholt betont, dass das Schutzbedürfnis von subsidiär geschützten Personen demjenigen von Flüchtlingen ähnelt und daher beide Gruppen von Schutzbedürftigen dieselbe Rechtsstellung genießen sollten. So hat UNHCR z.B. bereits im Jahr 2007 angeregt, das Schutzniveau von subsidiär geschützten Personen auf das von Flüchtlingen anzuheben.¹⁴ UNHCR plädiert daher auch weiterhin dafür, den Familiennachzug auch für subsidiär Schutzberechtigte – wie für Flüchtlinge – i.S.d. § 29 Abs. 2 AufenthG zu erleichtern.

¹⁴ UNHCR, Stellungnahme des UNHCR zur Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zum Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union am 21. Mai 2007, S. 19, http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/3_deutschland/3_2_unhcr_stellungnahmen/FR_GER-HCR_Innenausschuss_052007.pdf.

Ausweisungsrechtliche Regelungen

Zu Nr. 27 des Entwurfs

§ 53 Ausweisung

(1) Ein Ausländer, dessen Aufenthalt die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die freiheitliche demokratische Grundordnung oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt oder gefährdet, wird ausgewiesen, wenn die vom Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geleitete Abwägung der öffentlichen Interessen an der Ausreise mit den privaten Interessen an einem weiteren Verbleib des Ausländers im Bundesgebiet ergibt, dass die öffentlichen Interessen überwiegen.

(2) Zugunsten des Ausländers sind bei der Abwägung gemäß Absatz 1 insbesondere die Dauer seines rechtmäßigen Aufenthalts, seine schutzwürdigen persönlichen, wirtschaftlichen und sonstigen Bindungen im Bundesgebiet und die Folgen der Ausweisung für Familienangehörige oder Lebenspartner, die sich rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten, zu berücksichtigen.

(3) Die Wirkungen der Ausweisung sind gemäß § 11 zu befristen.

(4) Zur Vermeidung einer außergewöhnlichen Härte kann ein Recht auf Wiederkehr entsprechend § 37 gewährt werden.

§ 54 Öffentliches Ausweisungsinteresse

[...]

§ 55 Privates Bleibeinteresse

(1) Das private Interesse im Sinne von § 53 Abs. 1 wiegt besonders schwer, wenn der Ausländer

[...]

6. als Asylberechtigter anerkannt ist, im Bundesgebiet die Rechtsstellung eines ausländischen Flüchtlings genießt oder einen von einer Behörde der Bundesrepublik Deutschland ausgestellten Reiseausweis nach dem Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (BGBl. 1953 II S. 559) besitzt oder einen Asylantrag gestellt hat und das Asylverfahren nicht unanfechtbar ohne Anerkennung als Asylberechtigter oder ohne die Zuerkennung internationalen Schutzes (§ 1 Absatz 1 Nummer 2 des Asylverfahrensgesetzes) abgeschlossen wird, es sei denn eine nach den Vorschriften des Asylverfahrensgesetzes erlassene Abschiebungsandrohung ist vollziehbar geworden oder

7. eine Aufenthaltserlaubnis nach § 24 oder § 29 Absatz 4 besitzt.

In den Fällen nach Satz 1 kann der Ausländer nur aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ausgewiesen werden. Schwerwiegende Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung liegen in der Regel vor, wenn ein besonders schwerwiegendes Ausweisungsinteresse im Sinne von § 54 Absatz 1 besteht oder wenn der Ausländer mehrfach oder wiederholt öffentliche Ausweisungsinteressen im Sinne von § 54 Absatz 2 begründet hat.

UNHCR möchte an dieser Stelle noch einmal betonen, dass die vorliegende Kommentierung nur diejenigen Regelungen des Gesetzes in den Blick nimmt, die einen unmittelbaren oder mittelbaren Mandatsbezug aufweisen. Daher werden unter Umständen nur Teile einer Regelung kommentiert, ohne jedoch zu verkennen, dass diese in einen größeren Zusammenhang eingebettet sind.

Im Rahmen der bisher bestehenden Ausweisungsregelungen, die sich in Fälle der zwingenden Ausweisung, der Ausweisung im Regelfall und der Ermessensausweisung teilen, besteht für Asylberechtigte und Flüchtlinge sowie Asylsuchende im Hinblick auf die verschiedenen Ausweisungstatbestände ein besonderer Ausweisungsschutz (§ 56 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 und Abs. 4 AufenthG). Ihrer besonderen Rechtsstellung und den speziellen Regelungen in Art. 32 und Art. 33 Abs. 2 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) soll auf diese Weise Rechnung getragen werden.

Der Referentenentwurf folgt einer anderen Konzeption und sieht auf der Tatbestandsebene des § 53 eine interessengeleitete Abwägung vor. In diese Abwägung werden ein öffentliches Ausweisungsinteresse (§ 54 AufenthG-E) und ein privates Bleibeinteresse (§ 55 AufenthG-E) eingestellt; diese Interessen können dabei schwer oder besonders schwer wiegen. So ist vorgesehen, dass bei Asylberechtigten, Flüchtlingen und Asylsuchenden das private Bleibeinteresse bei einer Abwägung mit dem öffentlichen Ausweisungsinteresse besonders schwer wiegt.

Nach dieser Neukonzeption besteht ein öffentliches Interesse an der Ausweisung, nicht aber auch an einem Verbleib des Ausländers im Bundesgebiet. Das Bleibeinteresse ist auch begrifflich als rein privates Interesse definiert. Eine solche Wertung ist insbesondere hinsichtlich der oben genannten Personen, die unter das Mandat von UNHCR fallen, fragwürdig. In diesen Fällen geht es mit Blick auf den Ausweisungsschutz auch um die Beachtung einer völkerrechtlichen Verpflichtung, die sich aus der GFK ergibt. Am Verbleib dieser Personen im Bundesgebiet kann daher auch ein *öffentliches* Interesse bestehen. Damit ist das Bleibeinteresse aber kein rein privates Interesse mehr. Dieser Wertung folgt auch der Referentenentwurf an anderer Stelle. In § 25 Abs. 4a S. 3 AufenthG-E heißt es beispielsweise, dass „öffentliche Interessen die weitere Anwesenheit des Ausländers im Bundesgebiet erfordern“ können.

UNHCR würde daher begrüßen, wenn die grundsätzliche Unterteilung in ein öffentliches Ausweisungsinteresse und ein privates Bleibeinteresse noch einmal überdacht würde, um auch dem Umstand Rechnung tragen zu können, dass am Verbleib einer Person im Bundesgebiet ein öffentliches Interesse bestehen kann.

Zudem wäre es wichtig, dass die Sonderregelungen für Flüchtlinge und Asylberechtigte gleichermaßen auch für Personen gelten, die im Rahmen von Resettlement aufgenommen wurden (siehe hierzu auch weiter oben), sowie auch für Personen mit subsidiärem Schutzstatus, da in diesen Fällen im Hinblick auf den Ausweisungsschutz vergleichbare Interessenlagen bestehen.

Als problematisch erweist sich zudem, dass sich aufgrund des neuen Zusammenspiels der Normen sowie der zugrundeliegenden dogmatische Struktur nur noch schwer nachvollziehen lässt, welches Gewicht der besonderen Rechtsstellung von Flüchtlingen

und Asylsuchenden tatsächlich bei der Abwägung in Form eines besonders schwerwiegenden Bleibeinteresses zukommt, insbesondere dann, wenn ein besonders schwerwiegendes Ausweisungsinteresse bejaht wird. Nach der jetzigen Konzeption scheint der Flüchtlingsstatus nicht in eine *ergebnisoffene* Abwägung eingestellt zu werden. Stattdessen hat der Flüchtlingsstatus bei Vorliegen eines besonders schwerwiegenden Ausweisungsinteresses grundsätzlich weniger Gewicht als jenes, da in diesen Fallkonstellationen die gesetzliche Vermutung greift (vgl. S. 49 der Begründung), dass schwerwiegende Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorliegen (§ 55 Abs. 1 S. 2 und 3), die trotz des besonders schwerwiegenden Bleibeinteresses zu einer Ausweisung führen.

UNHCR möchte sich daher für eine gesetzliche Regelung aussprechen, die an den völkerrechtlichen sowie auch den diesbezüglichen europarechtlichen Vorgaben aus der Qualifikationsrichtlinie orientiert ist.

Weitere Regelungen des Entwurfs erschweren das Verständnis der Neukonzeption sowie deren Anwendung zusätzlich und könnten die Rechtsstellung von Personen mit internationalem Schutz beeinträchtigen.

Anhand des derzeitigen Entwurfs ist beispielsweise nicht ohne weiteres nachvollziehbar, wann die einleitend in § 53 Abs. 1 AufenthG-E genannte Beeinträchtigung bzw. Gefährdung der sonstigen erheblichen Interessen der Bundesrepublik Deutschland angenommen werden könnte und welche Auswirkung dies auf Personen hätte, bei denen – wie bei Flüchtlingen – ein besonders schwerwiegendes Bleibeinteresse besteht.

Fraglich ist auch, welche Auswirkungen die Regelungen des § 55 Abs. 3 AufenthG-E auf den Ausweisungsschutz von Flüchtlingen hat, wonach private Bleibeinteressen „weniger schwer“ wiegen, wenn die dort genannten Voraussetzungen vorliegen, zum Beispiel wenn die Person enge, persönliche Bindungen zum Heimatstaat hat. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Beziehungen des Ausländers zu seinem Heimatstaat (unterhalb der Schwelle der Beendigungsgründe des Art. 1 C GFK) sowie die Integration vor Ort bei anerkannten Flüchtlingen im Rahmen dieser Abwägung keine Rolle spielen dürfen; dies müsste entsprechend klargestellt werden.

Auch die Auswirkungen des § 53 Abs. 4 AufenthG-E (ggf. Recht auf Wiederkehr zur Vermeidung einer außergewöhnlichen Härte) auf den konkreten Einzelfall lassen sich nicht feststellen: Aus der Entwurfsbegründung (S. 45) geht hervor, dass bei Zweifeln am Überwiegen des öffentlichen Interesses über das private Interesse im Abwägungsprozess durch die Einräumung eines Rechts auf Wiederkehr (§ 37 AufenthG) das öffentliche Interesse an der Ausweisung letztlich dominieren kann. Überdies ist in diesem Zusammenhang auch das Zusammenspiel mit § 37 Abs. 3 Nr. 1 und 2 AufenthG-E (Versagung des Aufenthaltstitels, wenn das Vorliegen eines öffentlichen Ausweisungsinteresses bejaht wird) klärungsbedürftig.

In zahlreichen Vorschriften wird nicht mehr auf den Ausweisungs*grund* Bezug genommen, sondern auf das öffentliche Ausweisungs*interesse* (vgl. § 5 Abs. 1, 3, 4; § 15 Abs. 2 Nr. 1; § 28 Abs. 2 S. 1; § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 1; § 37 Abs. 3 Nr. 2; § 51 Abs. 2 S. 1, 2; § 87 Abs. 2 S. 1 AufenthG-E), wobei eine Interessenabwägung anders als bei

der Ausweisung nach den §§ 53-55 AufenthG-E nicht vorgesehen ist. Zudem ist jeweils zu prüfen, wie sich die Verschärfung, die durch die Bezugnahme auf Freiheitsstrafen (§ 54 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG-E) – anstatt Freiheitsstrafen von drei bzw. zwei Jahren – entstanden ist, an der jeweiligen Stelle auswirkt.

UNHCR möchte daher eine grundsätzliche Überarbeitung des Referentenentwurfs im Hinblick auf die Ausweisungsregelungen anregen, um insbesondere auch sicherzustellen, dass die gesetzlichen Vorgaben und ihre Anwendung durch die Behörden vor Ort mit den europarechtlichen und völkerrechtlichen Vorgaben in Einklang stehen.

UNHCR in Deutschland

10. Juni 2014