

Frankfurt, 5. Juni 2014

Stellungnahme

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 7.4.2014

PRO Asyl bedankt sich für die Gelegenheit der Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf aus dem Bundesinnenministerium.

PRO ASYL begrüßt grundsätzlich das Vorhaben, eine stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung einzuführen. Noch immer leben in Deutschland fast 86.000 Menschen mit einer Duldung, rund 36.000 bereits länger als sechs Jahre. Die Art und Weise, wie das Bleiberecht durch den Gesetzentwurf umgesetzt werden soll, konterkariert jedoch das angestrebte Ziel, da Verschärfungen eine Vielzahl der Geduldeten von der Bleiberechtsregelung ausschließen würden. Hinzu kommen die geplante Ausweitung der Abschiebungshaft insbesondere in Dublin-Fällen sowie ein Abbau von rechtsstaatlichen Garantien. Im Ausweisungsrecht wird zwar zu Recht eine Anpassung an die Rechtsprechung des Straßburger Menschenrechtsgerichtshofs und des EuGH in Luxemburg angestrebt – der gemachte Vorschlag verfehlt jedoch diese Intention.

Schließlich fehlt die Umsetzung von geplanten Verbesserungen aus dem Koalitionsvertrag, wie die weitere Lockerung der Residenzpflicht und die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention. Konkret wurde im Koalitionsvertrag versprochen, die Verfahrensmündigkeit auf 18 Jahre anzuheben.

Flankiert wird dieses Gesetzesvorhaben durch das parallel laufende Vorhaben, Serbien, Mazedonien und Bosnien und Herzegowina auf die Liste sicherer Herkunftsländer zu setzen, mit der Folge, dass Flüchtlinge aus diesen Ländern im Asylverfahren kaum noch Chancen auf Anerkennung haben. Die Reduzierung des Arbeitsverbotes auf drei Monate für Asylbewerber und Geduldete ist im Gegenzug eine relativ schwache Liberalisierung, da die nach wie vor geltende Vorrangprüfung einen Arbeitsmarktzugang für einen Großteil der Betroffenen in den ersten vier Jahren ihres Aufenthalts in Deutschland verhindert. Erst nach vier Jahren lässt die geltende Rechtslage einen diskriminierungsfreien Zugang zum Arbeitsmarkt zu. Bis dahin werden Deutsche und bevorrechtigte Migrant/innen bevorzugt.

Die Bewertung der geplanten Reformen im Asyl- und Migrationsrecht fällt daher insgesamt negativ aus. Statt dringend notwendige Veränderungen hin zu einem modernen und europa- und völker-

rechtskonformen Asyl- und Migrationsrecht vorzunehmen, werden neue Repressionsinstrumente erdacht, die als reine Schikane wirken.

PRO ASYL fordert das Bundesinnenministerium auf, den Gesetzesentwurf zurückzuziehen und eine grundlegende Überarbeitung vorzunehmen. Nachfolgend nehmen wir zu den geplanten Änderungen Stellung.

Inhalt:

| | |
|---|----|
| 1. Sieben neue Haftgründe zur Inhaftierung von Asylsuchenden in Dublin-Verfahren | |
| - § 2 Abs. 14 AufenthG-E | 3 |
| 2. Einreise- und Aufenthaltsverbote (§ 11 AufenthG-E) | 4 |
| a. Ausschluss von Geduldeten durch Aufenthaltsverbote: ein gigantisches Entrechtungsprogramm (§ 11 AufenthG-E) | 4 |
| b. Weitere Folgen der geplanten Aufenthalts- und Einreiseverbote: Arbeitsverbot und gekürzte Leistungen..... | 6 |
| c. Verletzung der Rückführungsrichtlinie durch die geplanten Einreise- und Aufenthaltsverbote (§ 11 AufenthG-E) | 6 |
| 3. Bleiberechtsregelung – Unterlaufung des Koalitionsvertrages | 7 |
| a. Bleiberecht für gut integrierte Jugendliche (§ 25a AufenthG-E)..... | 7 |
| b. Stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung (§ 25 a, b AufenthG-E) | 8 |
| c. Verschärfung des humanitären Aufenthaltsrechts (§ 25 Abs. 5 AufenthG-E)..... | 11 |
| d. Unzureichende Regelung des Aufenthaltsrechts für Opfer von Menschenhandel (§ 25 Abs. 4a AufenthG-E) | 11 |
| 4. Verschärfung des Instruments der Abschiebungshaft..... | 12 |
| a. Verschärfung der „kleinen Sicherungshaft“ (§ 62 Abs. 3 Satz 2 AufenthG-E)..... | 12 |
| b. Fortführung der Abschiebungshaft trotz Scheiterns der Abschiebung (§ 62 Abs. 4 AufenthG-E)..... | 12 |
| c. Behördliches Festnahmerecht: Abschiebungshaft unter Missachtung des Richtervorbehalts (§ 62 Abs. 5 AufenthG-E) | 12 |
| d. Zugang von Nichtregierungsorganisationen zur Abschiebungshaft (§ 62a Abs. 4 AufenthG-E) | 13 |
| e. Beteiligung der Staatsanwaltschaft eingeschränkt (§ 72 Abs. 4 AufenthG-E) | 13 |
| f. Keine Anhörung vor Haftbeschluss: Rechtsstaatlichkeit mit Abstrichen (§ 427 Abs. 3 FamFG-E) | 13 |
| 5. Familientrennung per Gesetz..... | 14 |
| a. Uneinheitliche Familiennachzugsregelungen bei Aufnahmeaktionen für Flüchtlinge (§§ 23, 29) | 14 |
| b. Völliger Ausschluss des Familiennachzugs für Bleibeberechtigte und Opfer vom Menschenhandel (§ 25b Abs. 1 und Abs. 4 AufenthG-E) | 14 |
| c. Verschärfungen des Familiennachzugs bei subsidiär Geschützten (§§ 29, 30, 32, 36 AufenthG-E)..... | 14 |
| d. Kein Familiennachzug bei Widerrufsverfahren (§ 79 Abs. 3 AufenthG-E)..... | 15 |
| 6. Neufassung des Ausweisungsrechts (§ 53ff. AufenthG-E)..... | 16 |
| 7. Verbot der Erteilung mehrerer Aufenthaltstitel (§§ 4, 7, 9a AufenthG-E) | 17 |
| 8. Einführung einer Rechtsgrundlage für Resettlement (§ 23 Abs. 4 AufenthG-E) | 17 |
| 9. Einschränkung des Rechtsschutzes (§ 83 AufenthG-E)..... | 17 |
| 10. Übermittlungspflichten (§ 87 AufenthG-E)..... | 18 |
| 11. Verschärfung des Ausländerstrafrechts (§ 95 AufenthG-E)..... | 18 |

1. Sieben neue Haftgründe zur Inhaftierung von Asylsuchenden in Dublin-Verfahren - § 2 Abs. 14 AufenthG-E

Der Gesetzentwurf sieht vor, für Asylsuchende, die sich im Dublin-Verfahren befinden, die Möglichkeit der Inhaftierung deutlich auszuweiten. Dazu wird für die Dublin-Fälle ein neuer Haftgrund eingeführt: die „erhebliche Fluchtgefahr“. Zwar sieht die Dublin-III-Verordnung vor, dass eine Inhaftierung von Asylantragstellern bei Vorliegen einer „erheblichen Fluchtgefahr“ zulässig sein kann. Allerdings gibt sie in Art. 28 Abs. 1 auch vor, dass eine Inhaftierung nicht allein deswegen erfolgen darf, weil die betroffene Person einem Dublin-Verfahren unterliegt. Es müssen weitere, darüber hinausgehende Gründe gegeben sein, die eine „erhebliche Fluchtgefahr“ begründen. Der Gesetzentwurf macht das Gegenteil. Er listet sieben Fallkonstellationen auf, in denen eine „erhebliche Fluchtgefahr“ vorliegen soll, von denen einige ganz typischerweise mit einem Dublin-Verfahren; andere mit der Fluchtsituation einhergehen.

§ 2 Abs. 14 AufenthG-E lautet:

„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. Mitwirkungshandlung zur Feststellung der Identität verweigert oder unterlassen hat oder
7. in Bezug auf den Reiseweg ohne einen Asylantrag eindeutig unstimmmige oder falsche Angaben gemacht hat.“

Mit dieser langen Liste von Gründen fällt de facto jeder Asylsuchende im Dublin-Verfahren unter das neue Haftregime. Schon die Nr. 1 erfasst fast alle Dublin-Fälle. Wer etwa in Bulgarien oder Ungarn den Ausgang des Asylverfahrens nicht abwartet, weil er oder sie dort größtes Elend und Obdachlosigkeit oder aber Misshandlungen in Haft erfahren hat, reist unter Umständen nach Deutschland weiter. Anstatt zu prüfen, ob eine Überstellung nach Bulgarien oder Ungarn mit den Menschenrechten vereinbar ist, soll künftig Haft angeordnet werden. Dies ist völlig unverhältnismäßig. Asylsuchende, die etwa aus dem Bürgerkrieg in Syrien fliehen, sind oftmals schwer traumatisiert. Schon heute werden Syrer, die von der Bundespolizei an der Grenze aufgegriffen werden, in Abschiebungshaft genommen. Es ist schlicht inakzeptabel und mit einer humanitären Flüchtlingspolitik nicht zu vereinbaren, Asylsuchende zu inhaftieren. Mit dem Gesetzentwurf versucht das Bundesinnenministerium, die Haft gegenüber Schutzsuchenden zum Regelfall zu erheben. Dies ist abzulehnen und widerspricht auch der Dublin-III-Verordnung, die eine strikte Einzelfallprüfung vorschreibt.

Rechtlich zu kritisieren ist darüber hinaus, dass die Haftgründe gegen den Bestimmtheitsgrundsatz verstoßen.

2. Einreise- und Aufenthaltsverbote (§ 11 AufenthG-E)

Das Instrument der Einreise- und Aufenthaltsverbote soll massiv ausgeweitet werden.

a. Ausschluss von Geduldeten durch Aufenthaltsverbote: ein gigantisches Entrechtungsprogramm (§ 11 AufenthG-E)

Eine äußerst gravierende Verschärfung im Umgang mit abgelehnten Asylsuchenden und Geduldeten stellt die geplante Ausweitung der Gründe für **Einreise- und Aufenthaltsverbote** in § 11 AufenthG-E dar. Derartige Einreise- und Aufenthaltsverbote haben zur Folge, dass einer Person, die mit einem solchen Verbot belegt worden ist, kein Aufenthaltstitel erteilt werden darf. Zwar ist ein Einreise- und Aufenthaltsverbot zu befristen (in der Regel auf bis zu fünf Jahre). Allerdings fängt die Frist erst mit der tatsächlichen Ausreise an zu laufen. D. h., dass ein abgelehnter Asylbewerber, der nicht in sein Herkunftsland zurückkehrt (aus guten Gründen – wegen Krieg oder anderen Gefahren), dauerhaft von einem Aufenthaltstitel ausgeschlossen ist. Das wäre eine massive Verschärfung, die es so bislang nicht gegeben hat. Man gibt den Ausländerbehörden damit die Möglichkeit, die Betroffenen mit lebenslangen Kettenduldungen zu versehen.

Diese Rechtsfolge soll in zwei Konstellationen möglich sein:

Erstens: Wenn ein Ausländer seiner Ausreisepflicht nicht innerhalb einer ihm gesetzten Ausreisefrist nachgekommen ist, kann ein Einreise- und Aufenthaltsverbot angeordnet werden (§ 11 Abs. 6 AufenthG-E).

Diese Regelung betrifft im Grunde alle geduldeten Ausländer, da diese regelmäßig ihrer Ausreisepflicht nicht nachgekommen sind, beispielsweise weil Krieg im Herkunftsland herrscht. Das Bleiberecht wird ad absurdum geführt, wenn strukturell alle Geduldeten unter § 11 fallen und damit vom Bleiberecht ausgeschlossen werden.

Zweitens: Ein Aufenthalts- Einreiseverbot kann gegen einen „Ausländer“ angeordnet werden, *„bei dem tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass er in das Bundesgebiet eingereist ist, um öffentliche Leistungen zu beziehen, die der Sicherung des Lebensunterhalts dienen“*.

Weiter heißt es im Entwurf: *„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“* (§ 11 Abs. 7 AufenthG-E).

Konkret betroffen sind:

- Asylsuchende, die einen Dublin-Bescheid mit Verweis auf die Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaates erhalten haben. Denn bei einem solchen Dublin-Bescheid wird der Asylantrag als unzulässig abgelehnt. Rund ein Drittel aller Asylverfahren werden nach der Dublin-Verordnung entschieden. Allerdings ist bei weitem nicht jede geplante Überstellung in einen anderen Mitgliedstaat erfolgreich, weil zum Beispiel eine Reisefähigkeit aufgrund von Krankheit nicht gegeben ist. Nur ca. 10 bis 20 Prozent werden tatsächlich überstellt. Alle anderen müssen mit einem Aufenthaltsverbot in Deutschland rechnen, obwohl sie nicht überstellt wurden.

- Betroffen sind zudem Asylantragsteller, deren Antrag als unbeachtlich abgelehnt worden ist. Das sind Personen, die in anderen Staaten, vor allem EU-Staaten, bereits als Schutzberechtigte anerkannt worden sind. Viele Flüchtlinge sind dabei in anderen EU-Staaten gegen ihren Willen in das Asylverfahren gedrängt worden – etwa in Bulgarien oder Ungarn. Sie bekommen in diesen Ländern teilweise einen Schutzstatus. Dieser ist jedoch wertlos, wenn die Betroffenen obdachlos im Elend leben müssen, ohne jegliche Perspektive. Eine Weiterwanderung z.B. nach Deutschland erfolgt dann aus einer Notlage. Dennoch wird der Schutzstatus in Deutschland nicht anerkannt – die Asylanträge werden abgelehnt und nach der geplanten Verschärfung würden sie auch noch von jedwedem Aufenthaltstitel ausgeschlossen werden.
- Gegen Asylantragsteller, deren Antrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt worden ist, soll ebenso mit ein Einreise- und Aufenthaltsverbot verhängt werden. In den letzten beiden Jahren tenorierte das Bundesamt zwei Drittel seiner Entscheidungen auf diese Weise.
- Asylantragsteller, die einen sog. Folge- oder Zweitantrag gestellt haben und dabei erfolglos blieben, sollen ebenfalls einer Einreisesperre unterliegen. Es gibt oftmals gute Gründe, einen Folgeantrag zu stellen – etwa weil sich im Herkunftsland die Lage verschlechtert hat. Oftmals drängen die Ausländerbehörden zur Stellung eines Asylfolgeantrags. Ob man jedoch Erfolg vor dem Bundesamt hat, liegt nicht in den Händen der Betroffenen. Die Sanktion eines Einreise- und Aufenthaltsverbots ist völlig unverhältnismäßig. Hier wird die Ausübung eines Grundrechts sanktioniert. Dies ist inakzeptabel.

Schon die Konstruktion dieser geplanten Regelung ist absurd: Es ist eine nicht sachlich begründbare Behauptung, dass alle Asylsuchenden, die unter das Dublin-Verfahren fallen, eingereist sind, um öffentliche Leistungen zu beziehen. Die Syrer, Afghanen oder auch Iraner, die sich in Deutschland im Asylverfahren befinden und teilweise aufgrund der Dublin-Verordnung an andere EU-Staaten verwiesen werden, sind eingereist, weil in ihren Herkunftsländern Krieg herrscht oder ihnen aus anderen Gründen Verfolgung droht.

Ebenso wenig trifft die pauschale Unterstellung zu, dass bei einer Ablehnung als offensichtlich unbegründet regelmäßig davon auszugehen ist, dass die Einreise zum Bezug von Leistungen erfolgte. Nur weil eine Person in einem Asylverfahren scheitert, weil ihr zum Beispiel nicht geglaubt wird, heißt das nicht, dass sie nicht Schutz gesucht hat. Besonders absurd ist die Unterstellung bei Folgeantragstellern, die vielfach ja bereits seit vielen Jahren in Deutschland leben.

Die Einführung solcher Aufenthalts- und Einreiseverbote schüfe ein völlig inakzeptables Entrechtungsinstrument in der Hand der Ausländerbehörden. Es ist weder mit den politischen Zielsetzungen, Kettenduldungen abzuschaffen, noch mit dem menschenrechtlichen Schutz der Privatsphäre aus Art. 8 EMRK zu vereinbaren, wenn Geduldete dauerhaft von jedem Bleiberecht ausgeschlossen werden sollen.

b. Weitere Folgen der geplanten Aufenthalts- und Einreiseverbote: Arbeitsverbot und gekürzte Leistungen

Neben den oben erwähnten Einreisesperren nach § 11 AufenthG-E, die bei angeblicher Einreise zum Bezug von Sozialleistungen ausgesprochen werden, droht eine weitere negative Folge: Gescheiterte Asylsuchende, deren Anträge als offensichtlich unbegründet oder als unzulässig abgelehnt worden sind, könnten einem dauerhaften und vollständigen Arbeitsverbot gemäß § 33 Abs. 1 Beschäftigungsverordnung (BeschVO) unterliegen. Denn dieser sieht vor, dass Geduldeten die Ausübung einer Beschäftigung nicht erlaubt werden darf, wenn sie sich in das Inland begeben haben, um Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu erlangen. Der geplante § 11 Abs. 7 AufenthG-E stellt nun qua Gesetz fest, dass das Scheitern im Asylverfahren pauschal den Verdacht bestätigt, die Einreise sei zum Zweck des Bezugs öffentlicher Leistungen erfolgt. Die indirekte Rechtsfolge des § 33 BeschVO könnte nun sein, dass die Betroffenen mit einem Arbeitsverbot versehen werden. Zwar ist diese Auslegung in keiner Weise zwingend und richtig – aber nach Erfahrung mit der Praxis der Behörden muss damit gerechnet werden, dass es zu einer solch restriktiven Interpretation der neuen Rechtslage kommen könnte.

Betroffen könnten auch Jugendliche sein, für die ein solches Arbeitsverbot zum Verbot betrieblicher Berufsausbildungen führen könnte.

Eine solche Folge wäre jedoch fatal. Die Diskussion um das Bleiberecht, in der die eigenständige Lebensunterhaltssicherung immer eine wichtige Rolle gespielt hat, hat gezeigt, dass Arbeitsverbote kontraproduktiv sind. Sie führen zur Dequalifizierung der Betroffenen und wirken einem selbstbestimmten Leben entgegen. Die Folge ist eine durch die neue Rechtslage verursachte Arbeitslosigkeit und Abhängigkeit von Sozialleistungen, die sämtliche arbeitsmarktpolitischen Lockerungen und Bemühungen der letzten Jahre – maßgeblich unterstützt von Bundesamt (BAMF), Arbeitsministerium (BMAS) und den zivilgesellschaftlichen Akteuren – zunichte macht.

Eine weitere negative Folge könnte sein, dass die Sozialleistungen nach § 1a Asylbewerberleistungsgesetz auf ein Minimum reduziert werden können. Die Betroffenen werden also nicht nur mit einem Arbeitsverbot belegt, sondern auch noch durch eine massive Leistungskürzung in die Armut getrieben.

Personen, die eine Einreisesperre nach § 11 AufenthG-E haben, sollen außerdem zur Festnahme ausgeschrieben werden können (§ 50 Abs. 6 S. 2 AufenthG-E).

c. Verletzung der Rückführungsrichtlinie durch die geplanten Einreise- und Aufenthaltsverbote (§ 11 AufenthG-E)

Bereits in der geltenden Fassung widerspricht § 11 AufenthG in zentralen Punkten der Rückführungsrichtlinie. Ein Einreiseverbot ist gemäß Art. 3 Nr. 6 Rückführungsrichtlinie die „behördliche oder richterliche Entscheidung oder Maßnahme, mit der die Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten und der dortige Aufenthalt für einen bestimmten Zeitraum untersagt wird und die mit

einer Rückkehrentscheidung einhergeht“. Dementgegen sieht § 11 Abs. 1 AufenthG das Einreiseverbot kraft Gesetzes vor. Dies verstößt gegen die Rückführungsrichtlinie.

Mit der geplanten Neuregelung kommen weitere Verstöße gegen die Richtlinie hinzu. Unzulässig nach der Rückführungsrichtlinie ist zudem, dass nach § 11 Abs. 2 AufenthG-E die Frist auch noch nach der Durchführung der Abschiebung festgelegt werden kann. Dies hätte zur Folge, dass es gegen das konkrete Einreiseverbot keine Rechtsschutzmöglichkeit gibt. Dies verletzt das Recht auf einen Rechtsbehelf gem. Art. 13 der Rückführungsrichtlinie.

Weiterhin sieht Art. 11 Abs. 3 der Rückführungsrichtlinie vor, dass bei einer tatsächlichen Ausreise in jedem Einzelfall zu prüfen ist, ob die Einreisesperre aufzuheben oder auszusetzen ist. Diese Vorgabe wird nicht umgesetzt, da § 11 Abs. 3 AufenthG-E nur vorsieht, dass die eine solche „freiwillige“ Ausreise bei der Bemessung der Länge der Frist zu berücksichtigen ist.

3. Bleiberechtsregelung – Unterlaufung des Koalitionsvertrages

Die große Koalition hat in ihrem Koalitionsvertrag zum Thema Bleiberecht folgende Vereinbarung getroffen:

„Um lange in Deutschland lebenden geduldeten Menschen, die sich in die hiesigen Lebensverhältnisse nachhaltig integriert haben, eine Perspektive zu eröffnen, wollen wir eine neue alters- und stichtagsunabhängige Regelung in das Aufenthaltsgesetz einfügen. Grundlage soll BR Drs. 505/12 (B) vom 22. März 2013 sein. Grundsätzlich setzt die Erteilung einer entsprechenden Aufenthaltserlaubnis die überwiegende Sicherung des Lebensunterhalts voraus. Zudem werden die Anforderungen an die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an Jugendliche und Heranwachsende (§ 25a AufenthG) vereinfacht, um der besonderen Integrationsfähigkeit dieser speziellen Gruppe Rechnung zu tragen.“
(Koalitionsvertrag, S. 108)

a. Bleiberecht für gut integrierte Jugendliche (§ 25a AufenthG-E)

Zunächst einmal soll die Mindestaufenthaltsdauer für das eigenständige Bleiberecht für gut integrierte Jugendliche nach § 25a AufenthG (geltende Fassung) von sechs auf vier Jahre verkürzt werden (§ 25a AufenthG-E). Weiterhin wird die Anwendung nicht mehr davon abhängig gemacht, dass der Begünstigte vor der Vollendung des 14. Lebensjahrs eingereist ist. Aus einer bloßen Ermessensnorm wird eine „Soll-Regelung“. Positiv ist auch, dass die Altershöchstgrenze auf 27 Jahre hochgesetzt worden ist. Folgerichtig sollte der Begriff „Heranwachsende“ worunter bis zu 21-Jährige verstanden werden, durch „junge Erwachsene“ ersetzt werden.

Die Änderungen sind grundsätzlich geeignet, den Begünstigtenkreis tatsächlich zu erweitern, nachdem im ersten Jahr seit Inkrafttreten der Regelung erst 167 Personen profitieren konnten.

Zu kritisieren ist, dass das zur Willkür einladende Kriterium des „erfolgreichen“ Schulbesuchs beibehalten werden soll. Dies öffnet einer uneinheitlichen Rechtsanwendung Tür und Tor, da eine Bewertung des Schulbesuchs als „erfolgreich“ in einem föderalen System sehr stark divergiert, so dass eine ansatzweise einheitliche Anwendung dieses Kriteriums nicht zu gewährleisten ist.

b. Stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung (§ 25 a, b AufenthG-E)

Vorgesehen ist nach **§ 25 b AufenthG-E** ein stichtagsunabhängiges Bleiberecht für langjährig Geduldete, die

- sich als Familie mit mdj. Kinder mindestens sechs Jahre in Deutschland aufhalten
- sich ohne mdj. Kinder mindestens acht Jahre in Deutschland aufhalten
- mindestens Deutschkenntnisse A2 besitzen und ihren Lebensunterhalt durch Arbeit überwiegend sichern oder dieses absehbar in Zukunft tun werden, diese Voraussetzungen gelten nicht wenn sie wegen Alter, Krankheit, Behinderung nicht erfüllt werden können,
- ihre Identität offenbaren und einen Pass vorlegen bzw. sich nachweisbar vergeblich um einen Pass bemühen, und nicht einen Ausweisungstatbestand gem. § 54 AufenthG-E erfüllen.

Der Gesetzentwurf **weicht in wesentlichen Fragen vom Koalitionsvertrag ab**. Das Abweichen wird damit begründet, dass der Bundesratsbeschluss laut Koalitionsvertrag nur „Grundlage“ der Regelung sein soll. Dass ein Abweichen jedoch offenbar im Bundesinnenministerium nur als Verschärfung gedacht werden kann und nicht als Verbesserung, zeigt, mit welcher Haltung der Gesetzentwurf verfasst worden ist.

Kann- statt Soll-Regelung: Der Gesetzentwurf sieht lediglich eine Kann-Regelung vor, während der Bundesratsbeschluss als Soll-Regelung ausgestaltet ist. Es macht einen großen Unterschied in der Praxis, ob das Bleiberecht im Ermessen der Ausländerbehörde liegt oder aber ein sog. intendiertes Ermessen gegeben ist. In diesem Fall wird regelmäßig das Bleiberecht erteilt, es sei denn, es liegen außergewöhnliche Ausnahmen vor.

Ausschlussgründe: Bei den Ausschlussgründen geht der Entwurf weit über den Vorschlag des Bundesrates hinaus. Statt einen Ausschluss vom Bleiberecht bei einer Strafverurteilung von 60 oder 90 Tagessätzen vorzusehen, plant das Bundesinnenministerium, dass "ein öffentliches Ausweisungsinteresse im Sinne von § 54" zu einem Ausschluss vom Bleiberecht führen soll. Schaut man in diesen neuen § 54, stellt man fest, dass hiernach in Abs. 2 bereits eine Verurteilung wegen einer vorsätzlichen Straftat ausreichen soll. Ebenfalls reicht aus, dass bei der Einreisebefragung Angaben über frühere Aufenthalte in Deutschland oder anderen Staaten verheimlicht worden sind. Dies ist eine dem Koalitionsvertrag widersprechende Ausweitung von Ausschlussgründen – ein inakzeptable Einschränkung der Bleiberechtsregelung.

Hinsichtlich des Vorschlags des Bundesrates, einen Ausschluss vom Bleiberecht bei einer Verurteilung zu **50 Tagessätzen wegen einer Straftat im Bundesgebiet - bzw. 90 Tagessätzen bei Straftaten**, die nur von „Ausländern“ begangen werden können, bestehen jedoch ebenfalls Bedenken: Bereits mehrere geringfügige Vergehen gegen das Aufenthaltsrecht (z.B. gegen die menschenrechtlich umstrittene Residenzpflicht) reichen aus, um zu über 90 Tagessätzen verurteilt zu werden. Betroffen sind in der Praxis auch (ehemalige) Asylsuchende, die wegen ihrer Einreise mit falschen Dokumenten wegen mittelbarer Falschbeurkundung in machen Bundesländern reihenweise Verurteilt

werden. Dabei divergieren die Strafhöhen stark: Für dieses Delikt werden in München 90 Tagessätze verhängt, während es in Passau 120 Tagessätze sind. Teilweise drohen sogar Freiheitsstrafen auf Bewährung. Insgesamt würde es also vom geographischen Zufall abhängen, ob ein Betroffener vom Bleiberecht ausgeschlossen wäre oder nicht.

Generell sollte bei der Bewertung von Straftaten zumindest ein Ermessensspielraum eröffnet werden, damit die Ausländerbehörde berücksichtigen kann, wie schwer eine Straftat wiegt, wie lange sie zurück liegt und ob eine Wiederholungsgefahr besteht.

Zu den weiteren Voraussetzungen des geplanten Bleiberechts:

Vorausgesetzt werden **Voraufenthaltszeit** von 8 (Alleinstehende) bzw. 6 (Familien mit minderjährigen Kindern) Jahren.

Das jahrelange Leben mit Duldung ohne Aufenthaltsperspektive und Integrationsangebote verhindert Integration. Eine Bleiberechtsperspektive muss deshalb bereits deutlich früher eingeräumt werden (z.B. nach 5 Jahren für Alleinstehende, 3 Jahren für Familien mit Kindern, einem Jahr für besonders schutzbedürftige Personen).

Außerdem muss der **Lebensunterhalt** der ganzen Familie durch Erwerbstätigkeit überwiegend eigenständig gesichert sein. Ausreichend ist auch, dass der Lebensunterhalt in Zukunft gesichert sein wird (Prognose wird gestützt auf Indikatoren wie schulische und berufliche Bildung, Familiensituation und – ggf. früheres – Einkommen).

Positiv ist, dass der Lebensunterhalt nicht bereits zum Erteilungs- bzw. Verlängerungszeitpunkt eigenständig gesichert sein muss. Die Sicherung des Lebensunterhalts stellt geduldete Flüchtlinge aktuell vor große Probleme, da sie durch Regelungen wie dem Nachrangigkeitsprinzip vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen bzw. an den Rand gedrängt werden. Dies hat statistisch nachweisbare Folgen: Nach der Studie „Migranten im Niedriglohnsektor unter besonderer Berücksichtigung der Geduldeten und Bleibeberechtigten“ des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge vom Oktober 2011 waren 2010 nur 11 % aller geduldeten Flüchtlinge in Deutschland erwerbstätig.

Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis und die entsprechende Förderung im Anschluss ermöglichen in der Regel erst eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt. Deshalb sollte bei der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis das nachgewiesene Bemühen um die Sicherung des Lebensunterhaltes ausreichen.

Ausnahmen von der Lebensunterhaltssicherung bestehen für Familien bzw. Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Auszubildende und Studierende (vorübergehender Sozialleistungsbezug unschädlich) – allerdings nur vorübergehend.

Auch Menschen, die sich aktuell in Weiterbildungsmaßnahmen befinden, sollten vorübergehend von dem Erfordernis der Lebensunterhaltssicherung befreit werden, um ihnen die Anpassung ihrer

Qualifikationen an die Bedarfe am Arbeitsmarkt zu ermöglichen. In der Regel erfolgt der Einstieg von Neuzuwanderern in niedrigqualifizierte Tätigkeit – unabhängig von ihrer im Herkunftsland erworbenen Qualifikation und Berufserfahrung. Wird ihnen keine Zeit für Aufstiegsmöglichkeiten durch Weiterqualifizierung gewährt, bleiben diese Potenziale ungenutzt.

Es bestehen zudem Ausnahmen von der Lebensunterhaltssicherung für erwerbsunfähige Personen. Die Regelung ist uneingeschränkt zu begrüßen. Gerade alte, kranke und behinderte Menschen, die schon viele Jahre in Deutschland leben und deren Aufenthalt bisher u.a. aus humanitären Gründen nicht beendet werden konnte, benötigen eine Aufenthaltsperspektive in Deutschland.

Weitere Bedingung fürs Bleiberecht ist zudem der Nachweis **mündlicher Deutschkenntnisse** auf A2-Niveau. Ohne die Möglichkeit, an Integrationskursen teilzunehmen, ist der Erwerb von Sprachkenntnissen auf A2-Niveau sehr schwierig, vor allem vor dem Hintergrund der Praxis, Flüchtlinge konzentriert in abgelegenen Unterkünften mit wenig Kontakt zur einheimischen Bevölkerung unterzubringen. Die Beschränkung auf mündliche (und nicht mehr auch schriftliche) Sprachkenntnisse ist dennoch zu begrüßen.

Die Berechtigung zur Teilnahme an einem Integrationskurs nach Erhalt der Aufenthaltserlaubnis ist uneingeschränkt sinnvoll.

Kritisch sehen wir den **Ausschluss vom Bleiberecht bei Verhinderung/Verzögerung der Abschiebung** durch mangelnde Mitwirkung bzw. Täuschung.

Dass der Vorschlag beim Thema Mitwirkungspflichten nicht an vergangenes Fehlverhalten anknüpft, ist im Vergleich zu früheren Regelungen ein Fortschritt.

In diesem Zusammenhang besteht jedoch Konkretisierungsbedarf im Aufenthaltsrecht bzw. eine Überarbeitung der dazu gehörigen Allgemeinen Verwaltungsvorschriften. Der Vorwurf der Identitätstäuschung muss durch die Ausländerbehörde stichhaltig bewiesen werden. Vorwürfe der Täuschung und mangelnden Mitwirkung dürfen keine nachteiligen Folgen für die Betroffenen haben, wenn eine Abschiebung bereits aus anderen Gründen (z.B. Traumatisierung) unmöglich (gewesen) wäre. Die Anforderungen an Mitwirkung bei der Klärung der Identität und bei der Passbeschaffung müssen von der Ausländerbehörde klar und schriftlich formuliert werden. Es muss geklärt werden, wo die Grenzen der Zumutbarkeit von Mitwirkungshandlungen liegen. Mangelnde Kooperation der betreffenden Botschaft darf nicht den Flüchtlingen zugerechnet werden.

Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG-E sollen schließlich vom **Familiennachzug ausgeschlossen werden**. Dies ist nicht akzeptabel. Das Grundrecht auf Schutz der Ehe und Familie gilt nicht nur für Deutsche, sondern für alle hier lebenden Personen – umso mehr, wenn sie sich dauerhaft hier aufhalten.

c. Verschärfung des humanitären Aufenthaltsrechts (§ 25 Abs. 5 AufenthG-E)

§ 25 Abs. 5 wurde 2005 durch das Zuwanderungsgesetz eingeführt, um die Kettenduldung abzuschaffen. Hiernach kann eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn unverschuldet ein Ausreisehindernis besteht. Nach der bisherigen Fassung des § 25 Abs. 5 AufenthG steht der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nicht zwingend entgegen, dass ein Einreise- und Aufenthaltsverbot gemäß § 11 AufenthG vorliegt. Dass man also bei § 25 Abs. 5 AufenthG von § 11 abweichen kann, soll laut Gesetzentwurf gestrichen werden.

Damit würde man § 25 Abs. 5 – vor allem wenn die Ausweitung der Einreisesperren ebenfalls kommt – völlig seiner praktischen Bedeutung berauben. Seit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes 2005 haben fast 50.000 Personen, die zuvor geduldet worden waren, von dieser Regelung profitiert.

Da bei einer Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis die Voraussetzungen für die Erteilung vorliegen müssen, droht denjenigen, die bisher im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG waren, der Verlust derselben. Zehntausende werden also in Ungewissheit gestürzt.

d. Unzureichende Regelung des Aufenthaltsrechts für Opfer von Menschenhandel (§ 25 Abs. 4a AufenthG-E)

§ 25 Absatz 4a AufenthG soll geändert werden. Demnach können Opfer von Menschenhandel eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, wenn ihre vorübergehende Anwesenheit im Bundesgebiet für ein Strafverfahren wegen eines Menschenhandelsdelikts erforderlich ist. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Aufenthaltserlaubnis verlängert werden kann.

Problematisch ist, dass die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nur im Ermessen der Behörde steht, die Betroffenen also keinen durchsetzbaren Anspruch haben. Für die Betroffenen entsteht daher der Effekt, dass sie nicht sicher mit der Erteilung des Titels rechnen können. Dadurch wird auch ihre Aussagebereitschaft reduziert.

Weiterhin wird nur im Falle einer Aussage die Aufenthaltserlaubnis erteilt. Damit steht das Interesse an der Strafverfolgung über dem des Schutzes der Opfer. Dies ist inakzeptabel.

Das Bleiberecht darf nicht als Belohnung für eine Verurteilung daherkommen und damit auch rechtsstaatlich problematische Zusammenhänge herstellen. Opfer von Menschenhandel sind zu meist in Deutschland ausgebeutet worden. Damit muss der Schutzgedanke im Vordergrund stehen. Das Aufenthaltsrecht schützt die Betroffenen davor, in ihren Herkunftsländern erneut Opfer von Menschenhandel oder von Racheakten zu werden.

Der Gesetzentwurf setzt die Europarechtskonvention gegen Menschenhandel auch in Hinblick auf Kinder nicht korrekt um. Denn Art. 14 Abs. 2 dieser Konvention sieht vor, dass aus Kindeswohlgründen der Aufenthaltstitel in jedem Fall zu erteilen ist, wenn die Opfer minderjährig sind.

4. Verschärfung des Instruments der Abschiebungshaft

Das Recht der Abschiebungshaft soll massiv verschärft werden, so dass rechtsstaatliche Errungenschaften, die insbesondere durch die Rechtsprechung in den letzten Jahren durchgesetzt werden konnten, zunichte gemacht werden.

a. Verschärfung der „kleinen Sicherungshaft“ (§ 62 Abs. 3 Satz 2 AufenthG-E)

In § 62 Abs. 3 Satz 2 AufenthG-E wird die so genannte „kleine Sicherungshaft“ modifiziert. Künftig soll von Haftgründen völlig abgesehen werden können: „Unabhängig von den Voraussetzungen nach Satz 1“ – also unabhängig von dem Vorliegen von Haftgründen, soll die sog. kleine Sicherungshaft angeordnet werden. Zwei Wochen soll die Haft möglich sein, wenn die Ausreisefrist abgelaufen ist und feststeht, dass die Abschiebung durchgeführt werden kann. In der Praxis wird dieses Instrument vor allem für Sammelabschiebungen eingesetzt.

Die Rechtsprechung verlangt auch bei dieser Haftart die strikte Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Die geplante Änderung stellt eine völlig kriterienlose Ausweitung der Sicherungshaft dar, die mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht vereinbar ist. Die bloße Ausreisepflicht ist keine hinreichende Bedingung für die Anordnung von Abschiebungshaft.

b. Fortführung der Abschiebungshaft trotz Scheiterns der Abschiebung (§ 62 Abs. 4 AufenthG-E)

Es wird in § 62 ein Absatz 4 eingeführt. Demnach soll eine Abschiebungshaft auch dann bis zum Ablauf der ursprünglichen Frist weitergeführt werden können, wenn eine Abschiebung gescheitert ist. Schon heute besteht diese Möglichkeit – allerdings nur, wenn das Scheitern der Abschiebung im Verschulden des Betroffenen liegt.

Nun will man offenbar auch dann die Abschiebungshaft einfach fortsetzen, wenn das Scheitern der Abschiebung gar nichts mit dem Verhalten des Betroffenen zu tun hat. Dies ist mit den Anforderungen der Rechtsprechung nicht vereinbar. Die Durchführbarkeit der Abschiebung ist eine zwingende Bedingung für die Abschiebungshaft.

c. Behördliches Festnahmerecht: Abschiebungshaft unter Missachtung des Richtervorbehalts (§ 62 Abs. 5 AufenthG-E)

§ 62 Abs. 5 AufenthG-E regelt, unter welchen Voraussetzungen die Behörde ohne vorherige richterliche Anordnung eine Person festhalten und vorläufig in Gewahrsam nehmen kann. Diese Möglichkeit bestand bisher auch schon. Neu wird allerdings geregelt, dass unter bestimmten Voraussetzungen eine richterliche Entscheidung nicht unverzüglich herbeizuführen ist. Dies soll dann der Fall sein, wenn die Herbeiführung der richterlichen Entscheidung voraussichtlich längere Zeit in Anspruch nehmen würde als zur Durchführung der Maßnahme erforderlich wäre.

Dies stellt einen eklatanten Verstoß gegen den Richtervorbehalt nach Art. 104 Grundgesetz dar. Das Bundesverfassungsgericht hat klargestellt, dass die Richtervorführung nicht an die Geschäftszeiten der Gerichte gebunden ist, sondern jedenfalls zur Tageszeit eine richterliche Entscheidung einzuholen ist. Es wird davon ausgegangen, dass unter normalen Umständen tagsüber eine Richtervor-

führung regelmäßig innerhalb von 2-3 Stunden möglich ist. Ein verfassungskonformer Anwendungsfall dieser Regelung dürfte regelmäßig nicht vorliegen.

Es stellt sich also die Frage, warum ein Instrument geschaffen werden soll, das entweder keine Praxisrelevanz hat oder regelmäßig verfassungswidrig ist? Es drängt sich der Verdacht auf, dass hier eine verfassungswidrige Praxis etabliert werden soll, die nicht kontrollierbar ist. Frei nach dem Motto: Wo kein Richtervorbehalt – da kein Richter.

d. Zugang von Nichtregierungsorganisationen zur Abschiebungshaft (§ 62a Abs. 4 AufenthG-E)

In § 62a Abs. 4 sollen die Wörter "deren Wünschen" gestrichen werden. Es geht um die Besuchsrechte von Nichtregierungsorganisationen in der Abschiebungshaft. In der Praxis führt das „Wunscherfordernis“ regelmäßig dazu, dass Vertreter von Nichtregierungsorganisationen erst irgendwie an die Namen der Inhaftierten kommen müssen, um ihre Beratung anbieten zu können. Das wirkt den Interessen der Inhaftierten entgegen.

Allerdings ist die Regelung dennoch mit der Rückführungsrichtlinie nicht vereinbar. Bislang sieht § 62a Abs. 4 AufenthG nur eine Soll-Regelung vor. Dagegen sieht Art. 16 Abs. 4 der Richtlinie einen Anspruch für das Besuchsrecht vor: „wird ermöglicht“.

e. Beteiligung der Staatsanwaltschaft eingeschränkt (§ 72 Abs. 4 AufenthG-E)

In § 72 Abs. 4 AufenthG-E soll geregelt werden, dass die Abschiebungshaft nicht mehr im Einvernehmen mit der Staatsanwaltschaft anzuordnen ist, wenn es sich um typische Begleitdelikte zu § 95 dieses Gesetzes und § 9 des Gesetzes über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern handelt. Wegen Verstoßes gegen das Beteiligungserfordernis werden in der Praxis viele Haftbeschlüsse aufgehoben und die Betroffenen aus der Haft entlassen. Dies ist offenbar Sinn und Zweck der Regelung: Nicht das Interesse der Strafverfolgungsbehörden, sondern die störungsfreie Inhaftierung der Betroffenen.

f. Keine Anhörung vor Haftbeschluss: Rechtsstaatlichkeit mit Abstrichen (§ 427 Abs. 3 FamFG-E)

Zur Verschärfung des Abschiebungshaftrechts soll schließlich auch das FamFG geändert werden, das Freiheitsentziehungssachen unter anderem in Abschiebungshaft regelt. Bei der einstweiligen Anordnung der Abschiebungshaft gem. § 427 Abs. 3 FamFG-E soll künftig die Anhörung entfallen, wenn dringende Gründe für die Annahme vorliegen, dass die Voraussetzungen für die Anordnung einer Freiheitsentziehung gegeben sind, und die vorherige Anhörung den Zweck der Anordnung gefährden würde. Die Anhörung ist unverzüglich nachzuholen.

Hintergrund dieses Versuches, rechtsstaatliche Verfahrensgarantien auszuhebeln, ist, dass die Rechtsprechung in den letzten drei Jahren eine solche illegale und verfassungswidrige Praxis - ohne Anhörung zu inhaftieren - eingedämmt hat. Immer wieder wurde Abschiebungshaft – insbesondere durch den BGH - für rechtswidrig erklärt, weil die Betroffenen nicht angehört worden sind oder der Haftantrag nicht ordentlich begründet wurde. Es gehört zu den Kennzeichen des Rechtsstaates, dass grundsätzlich Eingriffe in Freiheitsrechte nur dann stattfinden, wenn vorher eine Anhörung stattge-

funden hat. Dem Bundesinnenministerium geht es hier offenbar darum, zur rechtsstaatswidrigen Praxis zurückkehren zu können. Dies ist inakzeptabel.

5. Familientrennung per Gesetz

An verschiedenen Stellen sieht der Gesetzentwurf einen Ausschluss bestimmter Gruppen vom Familiennachzug vor. Dies ist mit Art. 6 GG und Art. 8 EMRK nicht vereinbar.

a. Uneinheitliche Familiennachzugsregelungen bei Aufnahmeaktionen für Flüchtlinge (§§ 23, 29)

Bereits nach geltender Rechtslage ist für bestimmte Gruppen, die unter das humanitäre Aufenthaltsrecht fallen, der Familiennachzug entweder sehr stark erschwert oder gesetzlich vollständig ausgeschlossen.

Für Flüchtlinge, die im Rahmen eines Aufnahmeprogramms nach Deutschland geholt werden, wie es derzeit zum Teil bei syrischen Flüchtlingen der Fall ist, gilt bisher:

Bei Landesaufnahmeprogramme gem. § 23 Abs. 1 AufenthG ist der Familiennachzug ausgeschlossen, es sei denn, es werden völkerrechtliche oder humanitäre Gründe oder politische Interessen der Bundesrepublik Deutschland angenommen (§ 29 Abs. 3).

Künftig soll diese restriktive Regelung auch für die Bundesaufnahmeprogramme gemäß § 23 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz gelten.

Allerdings wird gem. § 23 Abs. 4 eine neue Rechtsgrundlage für Resettlement-Flüchtlinge geschaffen, für die der Familiennachzug wiederum möglich sein soll.

Es ist nicht nachvollziehbar, warum es hier zu einer derart uneinheitlichen Rechtslage kommen soll. Der Familiennachzug sollte generell ermöglicht werden.

b. Völliger Ausschluss des Familiennachzugs für Bleibeberechtigte und Opfer vom Menschenhandel (§ 25b Abs. 1 und Abs. 4 AufenthG-E)

In das völlige Verbot des Familiennachzugs werden nun auch Personen einbezogen, für die die neue Bleiberechtsregelung geschaffen werden soll (§ 25b Abs. 1 und Abs. 4 AufenthG-E).

Wird einem Opfer von Menschenhandel gemäß § 25 Abs. 4a Aufenthaltsgesetz eine Aufenthaltserlaubnis erteilt, so ist der Nachzug generell ausgeschlossen. Nicht ausgeschlossen vom Familiennachzug ist diese Gruppe allerdings, wenn sie von der neuen Verlängerungsmöglichkeit ihres Aufenthalts mittels des neuen Satz 3 Gebrauch machen kann.

c. Verschärfungen des Familiennachzugs bei subsidiär Geschützten (§§ 29, 30, 32, 36 AufenthG-E)

In § 29 Abs. 1 AufenthG-E sollen subsidiär Geschützte künftig von der Privilegierung ausgeschlossen werden, dass der Familiennachzug auch dann gewährt werden kann, wenn die Bedingung der Lebensunterhaltssicherung (§ 5 Abs. 1 Nr. 1) und die des Wohnraums (§ 29 Abs. 1 Nr. 2) nicht vorliegen. Da ebenso wie bei Flüchtlingen den subsidiär Geschützten nicht die Alternative offen steht, ihre Familie im Herkunftsland herzustellen – denn dort herrschen Gefahren für Leib und Leben – ist

ihnen der Familiennachzug erleichtert zu ermöglichen. Dies ergibt sich auch aus Art. 6 GG und Art. 8 EMRK. Die nun vorgesehene Verschärfung ist mit diesen menschenrechtlichen Vorgaben nicht vereinbar.

Außerdem sollen Personen mit dem europäischen subsidiären Schutzstatus vom Anspruch auf Ehegattennachzug gem. § 30 Abs. 1 AufenthG-E ausgeschlossen werden. Ebenso soll der Kindernachzug und der Elternnachzug abgeschafft werden (§ 32, § 36). Profitieren sollen nur noch Anerkannte mit Flüchtlingsstatus.

In der Begründung wird dies damit gerechtfertigt, dass der bisher fehlende Ausschluss nur ein Redaktionsversehen gewesen sein. Denn nach der Reform im Jahr 2013 hat man im § 29 AufenthG den subsidiär Geschützten generell nur einen eingeschränkten Anspruch auf Familiennachzug gewährt, während man die Beschränkung bei den spezielleren Regelungen der §§ 30, 32, 36 AufenthG nicht vorgenommen hat.

Es ist nicht richtig, dass der Gesetzgeber der letzten Legislaturperiode eigentlich einen umfassenden Ausschluss der subsidiär Geschützten wollte. Dagegen spricht, dass er § 29 Abs. 1 gerade nicht verschärft hat. Eine beabsichtigte Widersprüchlichkeit wäre dem Gesetzgeber jedenfalls in ein und dem selben Paragraphen aufgefallen. Dass der Gesetzgeber wusste, zeigt sich auch in der Begründung. Zur Einschränkung in § 29 Abs. 3 hat der Gesetzgeber in der Begründung nämlich formuliert, dass wegen Abschiebungsschutzes ins Herkunftsland regelmäßig von einem humanitären Grund für den Familiennachzug auszugehen ist. Auch hier war also kein Ausschluss vom Familiennachzug intendiert.

Das Bundesinnenministerium versucht also eigenmächtig, dem Gesetzgeber eine bestimmte Intention zu unterstellen, die sich dem Wortlaut des Gesetzes und seiner Begründung nicht entnehmen lässt. Außerdem muss sich das BMI nun an den politischen Willen des nun neu mehrheitlich zusammengesetzten Gesetzgebers halten. Dem Koalitionsvertrag ist jedenfalls nicht zu entnehmen, dass der Familiennachzug für Menschen mit Schutzstatus verschärft werden soll.

In der Sache ist es jedenfalls inakzeptabel, dass subsidiär Geschützte nicht wie Flüchtlinge einen Anspruch auf Familiennachzug haben sollen. Da sie einen menschenrechtlichen Abschiebungsschutz genießen, ist es ihnen nicht zuzumuten, die Familieneinheit in ihrem Herkunftsland herzustellen. Art. 6 GG und Art. 8 EMRK gebieten es, auch dieser Gruppe den vollen Anspruch auf Familiennachzug zu gewährleisten.

d. Kein Familiennachzug bei Widerrufsverfahren (§ 79 Abs. 3 AufenthG-E)

Im § 79 Abs. 3 AufenthG soll geregelt werden, dass ein Familiennachzug für anerkannte Flüchtlinge oder subsidiär Geschützte so lange nicht gewährt wird, solange ein Widerrufsverfahren in Raum steht. Dies ist abzulehnen, da sich ohnehin langwierige Nachzugsverfahren so weiter in die Länge ziehen.

6. Neufassung des Ausweisungsrechts (§ 53ff. AufenthG-E)

Das Ausweisungsrecht soll neu strukturiert werden. Eine Anpassung an die menschenrechtlichen und europarechtlichen Vorgaben – entsprechend der Rechtsprechung des EuGH und EGMR – wären in der Tat dringend notwendig. Schon lange spiegelt der Gesetzeswortlaut nicht mehr die nach der Rechtsprechung zu beachtenden Rechtslage wider.

Nach dem Gesetzentwurf soll künftig gem. § 54 AufenthG-E das öffentliche Interesse an der Ausweisung gegen das „Bleibeinteresse“ nach § 53 AufenthG-E abgewogen werden (§ 53 AufenthG-E). Dabei werden die meisten Ausweisungsgründe des geltenden AufenthG übernommen – sowohl die zwingenden als auch die Regelausweisungsgründe werden unter § 54 Abs. 1 AufenthG –E zusammengefasst. Eine Verschärfung ist darin zu sehen, dass künftig schon bei einer Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe ohne Bewährung ein schwerwiegender Grund der öffentlichen Sicherheit und Ordnung angenommen wird. Bisher ist dies nur für die Fälle des § 53 und von § 54 nur die Nr. 5, 5a, 5b und 7 AufenthG vorgesehen.

Ebenso wird bei Hasspredigern eine Verschärfung des Ausweisungsrechts vorgenommen, da diese künftig statt eines Ermessensausweisungsgrunds unter die Kategorie „besonders schweres Ausweisungsinteresse“ fallen sollen. Es ist nicht dargestellt worden, warum die weitgehenden bestehenden Regelungen nicht ausreichend sein sollen. Deswegen ist eine weitere Verschärfung unverhältnismäßig.

Weiterhin überzeugt nicht, dass nur öffentliche Interessen aufgeführt werden, die für die Ausweisung sprechen. Denn es kann auch ein öffentliches Interesse am Verbleib bestehen. So ist die Durchsetzung von Grund- und Menschenrechten auch Bestandteil des öffentlichen Interesses. Zu nennen wären hier konkret Aspekte des Schutzes der Familie oder des Kindeswohls. Aber auch ein solcher Fall ist hier jedoch nicht vorgesehen.

Zudem ist zu kritisieren, dass der von der Rechtsprechung des EGMR beanstandete Automatismus bei der Ausweisung nicht behoben wird. Denn in § 55 Abs. 1 S. 3 AufenthG-E ist eine Regelausweisung vorgesehen, wenn Fälle des § 54 Abs. 1 AufenthG-E vorliegen als auch wenn mehrfach der Fall des § 54 Abs. 2 AufenthG-E vorliegen. Dies führt dazu, dass nur in atypischen Fällen von der Ausweisung abgesehen wird. Die vom EGMR geforderte Abwägung aller Umstände ist hierdurch nicht gewährleistet. Hinzu kommt, dass für türkische Staatsangehörige mit dem verfestigten Status nach Art. 6 und 7 ARB 1/80 die Regelfallvermutung zugunsten des öffentlichen Ausreiseinteresses unionsrechtswidrig ist, da diese insoweit wie Unionsbürger zu behandeln sind und der EuGH schon festgestellt hat, dass die Regelausweisung unzulässig ist.

Diese Verschärfung des Ausweisungsrechts ist abzulehnen.

7. Verbot der Erteilung mehrerer Aufenthaltstitel (§§ 4, 7, 9a AufenthG-E)

Der Entwurf sieht vor, dass einer Person nicht gleichzeitig aus verschiedenen Gründen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden darf, §§ 4, 7, 9a AufenthG-E. Als Grund für diese Einschränkung wird in der Begründung insbesondere der hohe Verwaltungsaufwand genannt.

Dies ist falsch. In der Praxis ist diese Erteilung von mehreren Aufenthaltstiteln inzwischen üblich und stellt überhaupt kein Problem dar. Die Verwaltungen haben die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. März 2013, wonach die Erteilung von mehreren Aufenthaltstiteln auf Antrag erfolgen muss (1 C 12.12), umgesetzt. Es ist nicht einzusehen, warum nun die erfolgten Anpassungen wieder rückgängig gemacht werden sollten. Zudem ist die Mehrfachtitelerteilung auch sinnvoll: Eine Person kann z.B. aufgrund von Flüchtlingseigenschaft und aufgrund einer Ehe zwei Aufenthaltserlaubnisse innehaben. Verliert sie eine der beiden – weil die Ehe geschieden wird oder der Flüchtlingsstatus aufgrund veränderter Verhältnisse im Herkunftsland widerrufen wird – so ist sie über die andere Aufenthaltserlaubnis weiterhin abgesichert. Müsste sie nach Verlust des einen Titels den anderen Titel neu beantragen, würden die Zeiten des ursprünglichen Titels nicht auf den neuen angerechnet. Um in eine Niederlassungserlaubnis zu kommen, müsste die betroffene Person also von den Zeiten her ganz von vorne anfangen. Die geplante Regelung würde sich also in der Sache sehr negativ in der Praxis auswirken.

8. Einführung einer Rechtsgrundlage für Resettlement (§ 23 Abs. 4 AufenthG-E)

Für die Aufnahme von Flüchtlingen aus dem Ausland im Rahmen eines Resettlement-Verfahrens soll eine eigene Rechtsgrundlage geschaffen werden. Dies ist zu begrüßen.

Familiennachzug soll bei dieser Gruppe gewährt werden.

Wichtig bleibt in diesem Zusammenhang, dass die Resettlement-Flüchtlinge den anerkannten Flüchtlingen gleichgestellt werden. Dies muss dazu führen, dass

- sie einen Reiseausweis ausgestellt bekommen, damit sie reisen können;
- dass für sie der besondere Ausweisungsschutz gilt;
- dass sie schneller und unter privilegierten Voraussetzungen (Hinnahme der Mehrstaatigkeit) eingebürgert werden können.

9. Einschränkung des Rechtsschutzes (§ 83 AufenthG-E)

Im Bereich des Rechtsschutzes werden weitere Verschärfung vorgenommen § 84 Abs. 1 regelt die Fälle, in denen eine Klage keine aufschiebende Wirkung hat. Künftig soll das auch für die Fälle gelten, in denen eine Einreisesperre nach § 11 erlassen worden ist. Es muss also immer ein Eilantrag gestellt werden. Diese Einschränkung des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf ist nicht akzeptabel.

10. Übermittlungspflichten (§ 87 AufenthG-E)

Statt den Denunziationsparagrafen einzudämmen, wird hier eine neue Pflicht für öffentliche Stellen eingeführt, die Ausländerbehörde mit Informationen zu versorgen. Und zwar sollen die Inanspruchnahme von Hartz IV oder Sozialleistungen oder Leistungen nach dem achten Sozialgesetzbuch (Kinder- und Jugendhilfe) der Ausländerbehörde mitgeteilt werden. Warum eine solche Pflicht überhaupt nötig sein soll, ist völlig unklar.

11. Verschärfung des Ausländerstrafrechts (§ 95 AufenthG-E)

Obwohl die Politik in den letzten Jahren eine Lockerung der Residenzpflicht betrieben hat und im Koalitionsvertrag weitere Lockerungen angekündigt sind, wird hierzu kein Vorschlag gemacht. Stattdessen will das Bundesinnenministerium hier eine Verschärfung in der Strafbarkeit gem. § 95 einführen. Allerdings nicht allgemein, sondern nur bei Personen, die wegen Terrorismusverdachts ausgewiesen worden sind. Für sie soll schon bei einem einmaligen Verstoß gegen Wohnsitzauflagen etc. eine bis zu einjährige Haftstrafe drohen.