

PRO ASYL
Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für
Flüchtlinge e.V.

Postfach 160624 · 60069 Frankfurt/Main
Telefon +49 69 23 06 88 · Fax +49 69 23 06 50
proasyl@proasyl.de · www.proasyl.de

Spendenkonto: Bank für Sozialwirtschaft Köln
BLZ 37020500 · Konto-Nr. 8047300
IBAN DE62 3702 0500 0008 0473 00
BIC BFSWDE33XXX

Bundesministerium des Innern
Referat MI 3
per Mail: mi3@bmi.bund.de

Frankfurt am Main, 18. Januar 2013
108237

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

Verbändebeteiligung

Ihr Schreiben vom 9. Januar 2013

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken für die Gelegenheit, zu dem Gesetzesentwurf Stellung zu nehmen. Wegen der Kürze der Stellungnahmefrist beschränken wir uns auf einige wesentliche Punkte, die den Aufgabenbereich von PRO ASYL betreffen.

1) PRO ASYL begrüßt die Absicht, die Richtlinien 2011/51/EU vom 11.05.11 und 2011/98/EU vom 13.12.11 rasch umzusetzen. Zu kritisieren ist jedoch, dass die Richtlinie 2011/98/EU vom 13.12.11, die die sog. Qualifikations-Richtlinie ändert und die in den wesentlichen Bestimmungen bis zum 21.12.13 ins nationale Recht umzusetzen ist, nicht vollständig Gegenstand des Gesetzesvorhabens wurde (sondern nur in den Teilen, die den Daueraufenthalt-EU (§ 9a AufenthG, § 38a AufenthG) betreffen). Die Vorgaben der Qualifikations-Richtlinie in der Änderung vom 13.12.11 (Richtlinie 2011/98/EU) verlangen in nächster Zeit eine weitere Gesetzesänderung, etwa im Hinblick auf die generelle Gestattung der Erwerbstätigkeit im Hinblick auch auf die subsidiär Schutzberechtigten (Art. 26 Qualifikations-Richtlinie), den Familiennachzug (Art. 23 Qualifikations-Richtlinie), den Zugang zu Integrationsmaßnahmen (Art. 34 Qualifikations-Richtlinie) und anderes. Eine zeitlich versetzte Umsetzung führt nicht nur zu Schwierigkeiten in Grenz- bzw. Übergangsfällen,

sondern fördert auch Missverständnisse und erschwert das Verständnis der Regelungen. Mit dem gegenwärtigen Gesetzesentwurf und dem schon eingebrachten Änderungsgesetz zum FreizügG/EU wird das dann mindestens die dritte Rechtsänderung im Bereich des Ausländerrechts im Jahr 2013 sein. Es wäre vorzuziehen, die anstehenden Gesetzesänderungen in einem Paket zu verabschieden und aufeinander abzustimmen.

Zu den einzelnen konkreten Änderungsabsichten merken wir an:

2) § 14 (1) Nr. 2a AufenthG

Es soll ein neuer Absatz 2a eingefügt werden:

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

Nach bisherigem Recht war die Einreise ins Bundesgebiet erlaubt, wenn der Ausländer im Besitz eines formell gültigen Aufenthaltstitels war. Sofern keine Nichtigkeit vorlag musste der Aufenthaltstitel erst gemäß § 51 AufenthG durch eine Rücknahme oder Ausweisung beseitigt werden. War der Titel durch unrichtige oder unvollständige Angaben erschlichen oder durch Drohung, Bestechung oder Kollusion erwirkt worden, hatte sich der Ausländer strafbar gemacht (§ 95 (6) i. V. m. § 95 (1) Nr. 2 und 3, § 95 (2) Nr. 2 AufenthG).

Traten diesbezügliche Zweifel bereits bei der grenzpolizeilichen Kontrolle auf, konnte die Polizei gemäß § 71 (3) Nr. 3 a) AufenthG das Visum widerrufen, sofern die Voraussetzungen der Zurückweisung oder Zurückschiebung (und nach einem Erst-Recht-Schluss auch das Visum zurücknehmen [HK-Ausl, Hofmann, § 71 Rn. 16 FN 44; GK AuslR, § 71 Rn. 145]). Die Gesetzesbegründung, dass erst die Änderung bewirke, dass die Grenzpolizei für die Aufenthaltsbeendigung in Form der Zurückweisung in den Fällen zuständig sei, in denen der Ausländer mit einem erschlichenen Visum eingereist ist, ist daher unzutreffend. Die Regelung ist überflüssig.

Nach bisherigem Recht konnte eine Zurückweisung allerdings nur dann erfolgen, wenn entweder die unerlaubte Einreise feststand (§ 15 (1) AufenthG) – mithin die Unwirksamkeit des Visums – oder ein konkreter Verdacht im Sinne von § 15 (2) AufenthG. Letzteres musste glaubhaft gemacht werden, wobei die Beweislast der Grenzbehörde oblag.

Die jetzige Regelung, wonach der Besitz eines gültigen Aufenthaltstitels für die Einreise nicht genügt, sondern die Behauptung, dieser sei durch Drohung, Bestechung oder Kollusion, unrichtige oder unvollständige Angaben erwirkt oder erschlichen worden, und solle deshalb mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen oder annulliert werden, zur Illegalität der Einreise führt, kann weitreichende Folgen haben. PRO ASYL befürchtet, dass die Neu-Regelung zu Verdachts-Zurückweisungen führen wird oder zu einer Zunahme der Inhaftnahmen an der Grenze. Schließlich verspricht sich auch die Gesetzesbegründung durch die Änderung nicht nur eine Entlastung der örtlichen Ausländerbehörden, sondern auch eine „Verkürzung der Freiheitsentziehung bis zur Aufenthaltsbeendigung“. Tatsächlich wird die Anordnung von Abschiebungshaft oft unvermeidlich sein, da die Prüfung, ob das Visum durch Kollusion oder aufgrund unrichtiger oder unvollständiger Angaben erteilt wurde, im Regelfall zeitaufwendig ist und die Kontaktaufnahme mit der das Visum ausstellenden Auslandsvertretung erfordert und Ermittlungen nötig macht. Die Folge werden entweder Verdachts-Zurückweisungen oder Inhaftnahmen zur weiteren Abklärung sein. Es ist zu befürchten, dass die Betroffenen dann im Interesse einer Haftverkürzung „freiwillig“ auf das erteilte Visum verzichten. Der Vorwurf wird oft ungeklärt bleiben.

PRO ASYL lehnt die Änderung ab. Die bisherigen Regelungen reichen aus. Täuschungen und anderen Kollusionsfällen sollte ergänzend durch Maßnahmen vor Ort entgegengewirkt werden.

3) § 27 (5) AufenthG

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

PRO ASYL begrüßt diese Neu-Regelung. Das Recht auf uneingeschränkten Arbeitsmarktzugang für alle nachgezogenen Familienangehörigen trägt maßgeblich zur Integration bei.

4) § 28 (2) AufenthG

„In Satz 1 werden die Wörter ‚*sich auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen kann*‘ durch die Wörter ‚*über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt*‘ ersetzt.“

Bisher konnte der zu einem Deutschen nachgezogene Familienangehörige nach einem 3-jährigen Besitz einer Aufenthaltserlaubnis eine Niederlassungserlaubnis erhalten, sofern er sich auf einfache Art in deutscher Sprache verständlich machen konnte, also auf dem Sprachniveau A1 des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens.

PRO ASYL lehnt die Verschärfung der Anforderungen ab. Die bisherige Privilegierung der Familienangehöriger Deutscher war damit begründet worden, dass das verlangte Zusammenleben mit dem deutschen Staatsangehörigen zu einer rascheren Integration beitrage, weshalb der gesicherte Aufenthaltsstatus bereits nach 3 Jahren (und nicht erst nach 5 Jahre, wie allgemein) erteilt werden könne. Die familiäre Lebensgemeinschaft mit einem Deutschen antizipiere „eine positive Integrationsprognose ... und die soziale und wirtschaftliche Integration“ (AVwV Nr. 28.2.3).

Die Gesetzesbegründung stellt dies nicht in Frage, sondern rechtfertigt die Änderung im Wesentlichen mit der Angleichung an andere Vorschriften, die jeweils das Sprachniveau B1 verlangen (§ 9 (2) Nr. 7, § 18b Nr. 4, § 19a (6), § 26 (4) 1, § 31 (3), § 35 (1) Nr. 2 AufenthG).

Schon bisher sieht das Gesetz vor, einen Ausländer, der zum Zeitpunkt der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 28 (2) AufenthG nicht über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt, zur Teilnahme an einem Integrationskurs zu verpflichten. Damit besteht eine ausreichende Möglichkeit, den deutschen Spracherwerb auch dieses Personenkreises zu fördern. Andererseits ermöglicht das bisherige Recht über § 44a (1) 6 und (2) AufenthG einen der individuellen Situation angepassten Spracherwerb, während die geplante Änderung apodiktisch die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis verwehrt. Dem Argument der Vereinheitlichung der Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis kommt geringes Gewicht zu; auch §§ 19, 21 (4) und 23 (2) AufenthG erlauben die Erteilung von Niederlassungserlaubnissen ohne ausreichende deutsche Sprachkenntnisse.

Eine sachgerechte Ungleichbehandlung ergibt sich auch im Hinblick auf die nahen Angehörigen von Unionsbürgern, die ein der Niederlassungserlaubnis vergleichbares Daueraufenthaltsrecht ohne irgendwelche Sprachkenntnisse erhalten (§§ 4a (1), § 5 (6) FreizügG/EU). Sie sind die maßgebliche Vergleichsgruppe (und nicht die Familienangehörigen von Drittstaatsangehörigen). Neben dem Gesichtspunkt der sog. Inländerdiskriminierung ist dabei vor allem zu bedenken, dass viele Deutsche vom Freizügigkeitsrecht Gebrauch machen und im Fall einer Rückkehr nach Deutschland dann

auf sie und ihre Familienangehörigen das Unionsrecht anzuwenden ist (EuGH, Urteil vom 08.03.11, Zamgrano ./ ONEm und vom 05.05.11, C-434/09, McCarthy ./ SoS). Es ist sachlich nicht gerechtfertigt, den Familienangehörigen von Deutschen, die vorübergehend in einem anderen EU-Staat gearbeitet haben und nun zurückgekehrt sind, ein Daueraufenthaltsrecht in Form einer Daueraufenthaltskarte ohne Nachweis auch nur der geringsten Sprachkenntnisse einzuräumen und bei Familienangehörigen von nicht-gewanderten Deutschen die Verfestigung zu erschweren.

Der Aufenthalt von Familienangehörigen von EU-Angehörigen und Deutschen ist in gleicher Weise auf Dauer angelegt. Zur Förderung der Integrationsbereitschaft sollte die mit Erteilung einer Niederlassungserlaubnis verbundene „Verfestigungs-Zusage“ bei Deutschen wie bisher bereits dann erfolgen, wenn eine Aufenthaltsbeendigung regelmäßig nicht mehr erfolgt (vgl. § 31 AufenthG).

PRO ASYL spricht sich für eine Beibehaltung der bisherigen Regelung aus.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'h. heinhold'.

Hubert Heinhold
Stellvertretender Vorsitzender