

UNHCR-Stellungnahme

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern eines Gesetzes zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern:

UNHCR dankt dem Bundesministerium des Innern für die Übersendung des Referentenentwurfes eines Gesetzes zur Verbesserung der Rechte international Schutzberechtigter und ausländischer Arbeitnehmer und für die Möglichkeit der schriftlichen Stellungnahme zu diesem Entwurf.

Aufgrund der sehr kurz bemessenen Frist zur Stellungnahme war es bedauerlicherweise nicht möglich, den Referentenentwurf abschließend und im Detail zu kommentieren, insbesondere mit Blick auf die im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie 2011/51/EU etwaige Erforderlichkeit von über den vorliegenden Entwurf hinausgehenden Regelungen.

UNHCR hat seine Anmerkungen daher auf einige zentrale Punkte zu einzelnen Vorschriften beschränkt. Diese Ausführungen erfolgen vorbehaltlich einer weiteren Auseinandersetzung mit dem vorliegenden Entwurf und entsprechenden Ergänzungen.

Bereits im Rahmen der Verabschiedung der Richtlinie 2011/51/EU äußerte sich UNHCR¹ mehrfach zu den Vorschlägen der Europäischen Kommission zur Neufassung der Richtlinie 2003/109/EG zur Erweiterung des Anwendungsbereiches auf Personen mit internationalem Schutzstatus. UNHCR begrüßte dabei ausdrücklich die wiederholt angeregte Änderung, die nunmehr eine lange bestehende Lücke in dem von den Asylrichtlinien in der ersten Phase geschaffenen rechtlichen Rahmen schließen soll, indem Flüchtlingen und Personen mit subsidiärem Schutzstatus, die sich seit Jahren rechtmäßig in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union aufhalten, zumindest dieselben Rechte eingeräumt werden wie anderen aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen.²

In Bezug auf die nunmehr erfolgende Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht begrüßt UNHCR insbesondere die Erweiterung des Anwendungsbereiches auf Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutzstatus. Dies spiegelt die positive Entwicklung auf europäischer Ebene wieder, die für beide Gruppen geltenden Standards und Rechte einander anzugleichen.³

¹ UNHCR, „Anmerkungen von UNHCR zum Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG zur Festlegung der langfristigen Aufenthaltsberechtigung zwecks Erweiterung ihres Anwendungsbereichs auf Personen mit internationalem Schutzstatus“, 2008, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47cc017a2> sowie UNHCR, „Updated UNHCR Observations on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Amending Directive 2003/109/EC Establishing a Long-Term Residence Status to Extend its Scope to Beneficiaries of International Protection“, 2010, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c601c5e2.html>.

² UNHCR, *Updated Observations 2010*, Seite 3.

³ Vgl. UNHCR, *Updated Observations 2010*, Seite 4.

UNHCR zeigte sich jedoch besorgt, dass die Richtlinie bei der Erweiterung des Anwendungsbereiches den spezifischen Erfordernissen international schutzbedürftiger Personen nicht hinreichend Rechnung tragen könnte, insbesondere in Bezug auf den Schutz vor *refoulement* und der Berücksichtigung besonderer Umstände im Einzelfall, die es rechtfertigen, für Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutzstatus geringere Maßstäbe bei der Erfüllung wirtschaftlicher Voraussetzungen anzulegen.

Die *Updated UNHCR Observations on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Amending Directive 2003/109/EC Establishing a Long-Term Residence Status to Extend its Scope to Beneficiaries of International Protection* sind dieser Stellungnahme beigelegt und fassen die wesentlichen Aspekte der UNHCR-Position zusammen. Die dort geäußerten Punkte sollten auch bei der Umsetzung in nationales Recht entsprechend Berücksichtigung finden.

Zu den einzelnen Änderungsvorschlägen:

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

Vorgesehener Wortlaut des § 9 a Abs. 3 Nr. 1 AufenthG:

„(3) Absatz 2 ist nicht anzuwenden, wenn der Ausländer

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

Durch die Änderung soll – so auch die Begründung des Entwurfes - der persönliche Anwendungsbereich auf diejenigen Personen erweitert werden, die internationalen Schutz im Sinne der Richtlinie 2011/95/EU genießen, also als international Schutzberechtigte anerkannt sind. Nicht erfasst sind Familienangehörige von international Schutzberechtigten, die selbst nicht als Schutzberechtigte anerkannt sind. Weiterhin ausgeschlossen bleiben alle Personen, über deren Antrag auf internationalen Schutz noch nicht abschließend entschieden wurde.

UNHCR erachtet den vorgesehenen Wortlaut insoweit als problematisch, als durch das Abstellen auf die Stellung eines Antrages auf internationalen Schutz auch die Personen vom Anwendungsbereich ausgeschlossen werden, die den erforderlichen Voraufenthalt in Deutschland auf Grundlage eines anderen Aufenthaltzweckes als desjenigen der Durchführung eines Asylverfahrens erfüllt haben und bei nunmehr erfolgreicher Antragstellung allein durch die Stellung des Antrages auf Gewährung internationalen Schutzes aus dem Anwendungsbereich des § 9 a Abs. 2 AufenthG ausgeschlossen werden. Diese Folge träte trotz des Umstandes ein, dass der vorherige Aufenthaltstitel, sofern er eine Gültigkeit von mehr als sechs Monaten hat, gemäß § 55 Abs. 2 Satz 1 AsylVfG durch die Stellung des Asylantrages nicht erlischt.

Der umzusetzende Wortlaut der Richtlinie ist nach Auffassung von UNHCR jedoch dahingehend zu verstehen, dass vom Anwendungsbereich des § 9 a Abs. 2 AufenthG nur diejenigen Personen ausgeschlossen werden sollen, die *ausschließlich* über den Status einer Aufenthaltsgestattung verfügen und über deren Antrag noch nicht abschließend entschieden wurde.

2) zu Ziffer 6c): Änderung des § 9 b Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 AufenthG

Vorgesehener Wortlaut des § 9 b Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 AufenthG:

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

[...]

5. bei International Schutzberechtigten der Zeitraum zwischen dem Tag der Beantragung internationalen Schutzes und dem Tag der Erteilung eines aufgrund der Zuerkennung internationalen Schutzes gewährten Aufenthaltstitels.“

UNHCR begrüßt die Anrechnung des gesamten Verfahrenszeitraumes auf Berechnung der erforderlichen Aufenthaltszeiten gemäß § 9 a Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 AufenthG. Diese Anrechnungsmethode verleiht dem deklaratorischen Charakter der Flüchtlingsanerkennung⁴ Ausdruck und scheint zudem auch eine praktikable Lösung darzustellen.

3) zu Ziffer 8b): Änderung des § 14 Abs. 1 AufenthG

Vorgesehener Wortlaut des § 14 Abs. 1 AufenthG:

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

[...]

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

[...]“

Aus Sicht des UNHCR gibt die Aufnahme des Absatzes 2a) Anlass zur Sorge, da Zweifel bestehen, ob der in der Gesetzesbegründung genannte Zweck der Norm durch die vorgeschlagene Regelung überhaupt erfüllt werden kann. UNHCR spricht sich daher dafür aus, den

⁴ Vgl. Erwägungsgrund 21 der Qualifikationsrichtlinie sowie UNHCR-*Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft*, Paragraph 28.

Regelungsgehalt dieser Norm noch einmal zu überprüfen. Da es sich hierbei nicht um die Umsetzung der Richtlinie 2011/51/EU handelt, ist die Norm nicht der entsprechenden Umsetzungsfrist unterworfen und könnte somit zu einem späteren Zeitpunkt noch einmal aufgegriffen werden.

4) zu Ziffer 13: Ergänzung des § 27 Abs. 5 AufenthG

Vorgesehener Wortlaut des § 27 Abs. 5 AufenthG:

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

UNHCR begrüßt die Eröffnung des Zuganges zum Arbeitsmarkt für Familienangehörige.

5) zu Ziffer 23: Änderung des § 58 AufenthG

Vorgesehener Wortlaut des § 58 AufenthG:

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

UNHCR spricht sich dafür aus, dass eine Ausweisung bzw. Abschiebung nur in denjenigen EU-Mitgliedstaat erfolgt, der den Status als international Schutzberechtigter zugesprochen hat.

Auch wenn das Prinzip des *Non-Refoulement* von allen Vertragsstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention zu respektieren ist, sollte eine Entscheidung, die im Hinblick auf Art. 21 Abs. 2 Qualifikationsrichtlinie getroffen wird, grundsätzlich nur von demjenigen Staat getroffen werden, der den internationalen Schutzstatus zugesprochen hat.

Zudem sei auf Erwägungsgrund 9 der Richtlinie hingewiesen, der feststellt, dass im Rahmen dieser Richtlinie keine Regelungen über den Übergang des internationalen Schutzstatus getroffen werden. Die Regelung, einem Mitgliedstaat das Recht einzuräumen, über die Ausweisung eines Daueraufenthaltsberechtigten mit internationalem Schutzstatus in einen anderen Staat als denjenigen, der den Schutz gewährt hat, zu verfügen, läuft diesem Prinzip zuwider.⁵

⁵ Vgl. hierzu UNHCR, *Updated Observations 2010*, Seite 7.

6) zu Ziffer 27b): Änderung des § 91c AufenthG

Vorgesehener Wortlaut des § 91c AufenthG:

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

Bereits in der Richtlinie fehlt es an einer Regelung, wie zu verfahren ist, wenn der angefragte Mitgliedstaat auf die Anfrage nicht reagiert. Die fehlende Auskunft darf sich nach Ansicht von UNHCR keinesfalls zu Lasten der Betroffenen auswirken. Um daher den bestmöglichen Schutz zu gewährleisten, sollte von der Annahme ausgegangen werden, dass die Betroffenen nach wie vor internationalen Schutz genießen, so lange keine schriftliche Bestätigung vorliegt, dass der Mitgliedstaat, der den Schutzstatus ursprünglich zugesprochen hat, im Rahmen eines vollständigen Verfahrens unter Einhaltung aller Verfahrensgarantien die Beendigung festgestellt oder die Anerkennung zurückgenommen oder widerrufen hat.⁶

UNHCR Berlin
Januar 2013

⁶ UNHCR, *Anmerkungen 2008*, Seite 7.