



UNHCR Stellungnahme

zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung „ Entwurf eines Integrationsgesetzes“

UNHCR hatte Anfang Mai 2016 auf Einladung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales sowie des Bundesministeriums des Innern zum Referentenentwurf für ein Integrationsgesetz Stellung genommen. Nach dem Kabinettsbeschluss in Meseberg wurde in den Deutschen Bundestag ein Gesetzesvorschlag eingebracht, der in einigen Punkten Veränderungen gegenüber dem Referentenentwurf vorsieht. Vor diesem Hintergrund hat UNHCR seine Stellungnahme zu den Vorschlägen aktualisiert.

Die mit den beiden geplanten Rechtsakten ausweislich der Begründung des ursprünglichen Entwurfs vorrangig verfolgte Zielsetzung der Bundesregierung, „eine schnelle Integration nach Deutschland kommender Flüchtlinge zu ermöglichen“, ist sowohl in Artikel 34 der Genfer Flüchtlingskonvention¹ als auch in Artikel 34 der Richtlinie 2011/95/EU² verankert und berührt mithin wesentliche Aspekte der Arbeit und des Mandates von UNHCR.

UNHCR wird sich im Rahmen der nachfolgenden Kommentierung auf einige zentrale Regelungen beschränken, wie die geplanten Regelungen zur Wohnsitzzuweisung, zur Aufenthaltsverfestigung und zur Befristung der Verpflichtungserklärung sowie die erst nach der Befassung mit dem Referentenentwurf eingefügten Änderungen im Asylverfahren, insbesondere die Neuregelungen zur Unzulässigkeit von Asylanträgen.

Allgemeine Erwägungen

Deutschland hat in den vergangenen Jahren bei der Aufnahme großer Zahlen von Schutzsuchenden und Flüchtlingen Beachtliches geleistet.

Besonders hervorzuheben ist dabei, dass die Aufnahme von Flüchtlingen und Schutzbedürftigen in Deutschland nach wie vor von einer anhaltend großen Welle der Hilfsbereitschaft gekennzeichnet ist.

¹ Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, BGBl. 1953 II S. 559.

² Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates des über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, L 337/9.

Die in den letzten Monaten auf allen Ebenen – von den freiwilligen Helfern in den Gemeinden bis hin in die politische Spitze der Bundesregierung – immer wieder demonstrierte Offenheit für die Aufnahme von Flüchtlingen beruht dabei maßgeblich auf dem Verständnis, dass ein Großteil der Menschen, die als Schutzsuchende ins Land gekommen sind, einen besonderen Hintergrund haben: Als Menschen, die vor Krieg oder Verfolgung geflohen sind, sich nicht ohne Gefahr für ihre grundlegenden Menschenrechte in ihren Heimatländern aufhalten zu können. Sie genießen somit keinen wirksamen Schutz ihres Heimatstaates, sondern benötigen internationalen Schutz durch einen Aufnahmestaat.

Dieser Hintergrund von Krieg und Verfolgung und der damit verbundene Verlust des Schutzes durch den Heimatstaat ist der Grund für verschiedene spezielle Regelungen in Bezug auf Flüchtlinge, z.B. hinsichtlich der Voraussetzungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels und dessen Geltungsdauer, des Rechts auf Familiennachzug, des Arbeitsmarktzugangs oder des Zugangs zu Sozialleistungen. UNHCR möchte alle politischen Akteure in Deutschland bitten, dieses Grundverständnis, das eine unverzichtbare Grundlage für die flüchtlingsfreundliche Haltung der Gesellschaft bildet, auch weiterhin aufrecht zu erhalten und nicht durch einzelne restriktive Maßnahmen abzuschwächen.

In der Konsequenz bedeutet dies aus Sicht von UNHCR auch, dass sich ein geplantes Integrationsgesetz stärker am Gedanken des Förderns als des Forderns orientieren sollte. Im Mittelpunkt eines geplanten Integrationsgesetzes sollte nicht die Einführung von Sanktionen zur Durchsetzung von Integrationsmaßnahmen, sondern die Schaffung und der Ausbau effizienter Integrationsangebote und Integrationsanreize stehen. In diesem Zusammenhang begrüßt UNHCR, dass der Arbeitsmarktzugang durch Wegfall der Vorrangprüfung für bestimmte Fälle erleichtert wird.

Mit Blick auf die an verschiedenen Stellen des Gesetzentwurfes vorgesehenen Leistungskürzungen für Asylsuchende und international Schutzberechtigte, sofern diese die an sie gestellten Integrationserwartungen aus Sicht der Bundesregierung nicht oder nicht hinreichend erfüllen, ist zu berücksichtigen, dass Sozialleistungen allenfalls innerhalb enger verfassungs- und europarechtlicher Grenzen abgesenkt werden können, da sie der Absicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums dienen. Insoweit wäre bei jeder Absenkung unter das allgemein übliche Niveau zu prüfen, inwieweit jeweils das verminderte Leistungsniveau dennoch dem Anspruch der Menschenwürdegewährleistung gerecht wird.

Zudem sollte die Integration von Flüchtlingen drei Aspekte in den Blick nehmen: die wirtschaftliche, die rechtliche und die soziale Integration.³ Insbesondere der Aspekt der sozialen Integration erfordert breitgefächerte Angebote und Maßnahmen des gesellschaftlichen Zusammenlebens, die durch entsprechende gesetzliche Regelungen noch stärker als im vorliegenden Gesetzentwurf gefördert und untermauert werden könnten.

Auch regt UNHCR an, die von den geplanten Neuregelungen betroffenen Flüchtlinge und Schutzberechtigten selbst in stärkerem Maße an der Ausgestaltung und Umsetzung des Integrationsprozesses zu beteiligen. Dies könnte die bedarfsgerechte Ausgestaltung von Integrationsangeboten, mit denen sich die Betroffenen identifizieren können, fördern und wäre somit der beste Garant für einen erfolgreichen Integrationsverlauf.

³ Local Integration: An under-reported solution to protracted refugee situations, New Issues in International Refugee Research – Research Paper No. 158, UNHCR – June 2008, S. 1.

Geplante Regelungen zur Wohnsitzzuweisung (§ 12a AufenthG-E)

UNHCR möchte in den folgenden Anmerkungen vor allem einige grundsätzliche Fragen mit Blick auf die Vereinbarkeit einer Wohnsitzzuweisung mit völker- und europarechtlichen Normen aufwerfen. Insbesondere ist hervorzuheben, dass ein Eingriff in die Wohnsitzfreiheit sowohl auf gesetzgeberischer Ebene als auch bei der Anwendung der Regelungen auf den Einzelfall einer sorgfältigen Rechtfertigung bedarf, auch im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit.

Grundsatz der freien Wahl des Wohnsitzes: Ausgangspunkt einer gesetzlichen Regelung zur Wohnsitzzuweisung stellt der Grundsatz der Freiheit der Wohnsitzwahl dar. Dieser ist in mehreren völker- sowie europarechtlichen Verträgen verankert.

Für Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) ist Artikel 26 GFK⁴ zu beachten. Danach gilt der Grundsatz, dass Flüchtlinge, die sich rechtmäßig im jeweiligen Aufnahmestaat befinden, das Recht haben, den Wohnsitz frei zu wählen. Durch den EuGH⁵ wurde klargestellt, dass über Artikel 33 der Richtlinie 2011/95/EU⁶ auch für subsidiär Schutzberechtigte der Grundsatz der freien Wohnsitzwahl gilt. Nach Artikel 2 Absatz 1 des 4. Zusatzprotokolls der EMRK⁷ hat jede Person, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, das Recht, dort ihren Wohnsitz frei zu wählen.

Beschränkung nur im Ausnahmefall: Beschränkungen sind nur in den aufgrund der jeweiligen Vorschriften zulässigen, eng begrenzten Fällen als Ausnahme vom Grundsatz der freien Wahl des Wohnsitzes möglich.

Die im vorliegenden Gesetzesentwurf durch die Wohnsitzzuweisung erfassten Personen sind solche mit einem Aufenthaltstitel nach §§ 22, 23 sowie 25 (1) bis (3) AufenthG, die keiner sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen oder eine Ausbildung oder ein Studium absolvieren. Es handelt sich also um Personen, die ihren Lebensunterhalt nicht vollständig selbst decken können.

Auch wenn das gesetzgeberische Ziel integrationspolitisch formuliert ist, sollte dennoch beachtet werden, dass durch diese Regelung der Sozialleistungsbezug des betroffenen Personenkreises an eine Bedingung geknüpft wird, nämlich an die Wohnsitznahme an bestimmten Orten. In diesem Zusammenhang möchte UNHCR noch einmal auf Artikel 23 GFK⁸ bzw. Artikel 29 der Richtlinie

⁴ Artikel 26 GFK: Jeder vertragschließende Staat wird den Flüchtlingen, die sich rechtmäßig in seinem Gebiet befinden, das Recht gewähren, dort ihren Aufenthalt zu wählen und sich frei zu bewegen, vorbehaltlich der Bestimmungen, die allgemein auf Ausländer unter den gleichen Umständen Anwendung finden.

⁵ Rechtssachen C-443/14 und C-444/14: ECLI:EU:C:2016:127.

⁶ Artikel 33 Richtlinie 2011/95/EU: Die Mitgliedstaaten gestatten die Bewegungsfreiheit von Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, in ihrem Hoheitsgebiet unter den gleichen Bedingungen und Einschränkungen wie für andere Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten.

⁷ Art 2 ZP4/EMRK:

1. Jede Person, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, hat das Recht, sich dort frei zu bewegen und ihren Wohnsitz frei zu wählen.

[...]

3. Die Ausübung dieser Rechte darf nur Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale oder öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.

4. Die in Absatz 1 anerkannten Rechte können ferner für bestimmte Gebiete Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft durch das öffentliche Interesse gerechtfertigt sind.

⁸ Artikel 23 GFK: Die vertragschließenden Staaten werden den Flüchtlingen, die sich rechtmäßig in ihrem Staatsgebiet aufhalten, auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge und sonstigen Hilfeleistungen die gleiche Behandlung wie ihren eigenen Staatsangehörigen gewähren.

2011/95/EU⁹ hinweisen, die mit Blick auf die Bedingungen der Auszahlung der Sozialhilfe eine Gleichbehandlung mit eigenen Staatsangehörigen vorsehen. Eine Abweichung von einer Gleichbehandlung ist nur in sehr eng begrenzten Ausnahmefällen überhaupt möglich, nämlich dann, wenn sich die der Einschränkung unterworfenen Gruppe und die eigenen Staatsangehörigen im Hinblick auf das gesetzgeberische Ziel nicht in einer vergleichbaren Lage befinden.

Schaffung von Integrationsmöglichkeiten: UNHCR möchte betonen, dass entscheidend für die Aussichten auf eine erfolgreiche Integration ebenso wie für die Verhältnismäßigkeit eines mit dem Ziel der Integrationsförderung begründeten Eingriffs in die freie Wohnsitzwahl ist, dass vor Ort in quantitativer und qualitativer Hinsicht hinreichende Integrationsmöglichkeiten bestehen und integrationsfördernde Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden, zu denen in jedem Einzelfall der konkrete Zugang gewährleistet sein muss. Daher sollte der Schwerpunkt auf der Schaffung entsprechender Angebote für alle Betroffenen liegen.

Sicherstellung der Verhältnismäßigkeit: Überdies möchte UNHCR darauf hinweisen, dass die Auswirkungen einer Wohnsitzzuweisung auf die Betroffenen genau in den Blick zu nehmen sind und in jedem Einzelfall die Verhältnismäßigkeit einer Zuweisung sicherzustellen ist, um einen Eingriff in das Recht auf Wohnsitzfreiheit im jeweiligen Einzelfall aus Integrationsgründen rechtfertigen zu können.

In diesem Zusammenhang ist zu fragen, ob die derzeit in § 12a Abs. 5 AufenthG vorgesehenen Möglichkeiten, einen Antrag auf Aufhebung der Wohnsitzzuweisung zu stellen, diesem Grundsatz gerecht werden. Damit wird nämlich vorgesehen, einzelfallbezogene Aspekte nur auf Antrag zu berücksichtigen anstatt die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in die Wohnsitzfreiheit jeweils vor Erteilung einer entsprechenden Auflage anhand der Umstände des Einzelfalls zu prüfen. Gerade die auf Grundlage der Bestimmung geltend zu machenden Ausnahmetatbestände zu familiären Gesichtspunkten sind Beispiele für Aspekte, die bereits in der originären Entscheidung über eine Wohnsitzzuweisung berücksichtigt werden sollten. Zudem wäre es wichtig eine gesetzliche Regelung dahingehend zu treffen, dass in der originären Entscheidung auch die besonderen Bedürfnisse spezifischer Gruppen von international schutzbedürftigen Personen berücksichtigt werden, beispielsweise die alleinerziehender Elternteile oder traumatisierter Personen. Zudem sollten bei einer Zuweisungsentscheidung systematisch auch Aspekte der sozialen Integration beachtet werden, und nicht erst, wenn diese als außergewöhnliche Härte einer Zuweisungsentscheidung entgegengehalten werden können.

Ferner ist zu bedenken, dass insbesondere die Rechtswahrnehmung lediglich auf Antrag einer vorherigen eingehenden Information der Betroffenen bedarf. Diese Information ist für die Rechtswahrnehmung umso bedeutender als normalerweise im Verwaltungsrecht einem Eingriff in eine Rechtsposition eine Anhörung oder Gelegenheit zur Stellungnahme vorausgehen würde.

Schließlich sei noch betont, dass die Konzeption einer ausnahmsweisen Berücksichtigung von Gesichtspunkten zur Vermeidung von außergewöhnlichen Härten einen anderen Prüfungsmaßstab darstellt als der einer umfassenden Verhältnismäßigkeitsprüfung.

⁹ Artikel 29 Richtlinie 2011/95/EU: 1. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, in dem Mitgliedstaat, der diesen Schutz gewährt hat, die notwendige Sozialhilfe wie Staatsangehörige dieses Mitgliedstaats erhalten.

2. Abweichend von der allgemeinen Regel nach Absatz 1 können die Mitgliedstaaten die Sozialhilfe für Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, auf Kernleistungen beschränken, die sie im gleichen Umfang und unter denselben Voraussetzungen wie für eigene Staatsangehörige gewähren.

Bei der derzeit für § 12a Abs. 1 AufenthG-E vorgeschlagenen Regelung ist für Verhältnismäßigkeits-erwägungen kein Raum, da die Zuweisung per Gesetz eintritt, indem die bestehende Zuweisung in ein Land für das Asylverfahren auf der Grundlage des EASY-Systems für drei weitere Jahre festgeschrieben wird. Für individuelle integrationsbezogene Aspekte bietet die EASY-Zuweisung keine Berücksichtigungsmöglichkeiten.

UNHCR möchte ferner darauf hinweisen, dass die Umsetzung der Regelung zu zeitlichen Verzögerungen und Rechtsunsicherheit führen kann, welche die Betroffenen erheblich belasten könnte. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass nach der gesetzlichen Konzeption eine Vielzahl von Folgerechten an die Ausstellung des Aufenthaltstitels anknüpfen, die so lange nicht wahrgenommen werden können, wie der Aufenthaltstitel noch nicht ausgestellt wurde.

Zusammenfassend regt UNHCR an, vorrangig hinreichende und räumlich angemessen verteilte Integrationsangebote zu schaffen und diese durch entsprechende Beratungsangebote den Schutzberechtigten nahezubringen, um deren Integration zu fördern.

Sollte an einem Konzept der Wohnsitzzuweisung festgehalten werden, sollte in den betreffenden Verwaltungsverfahren sichergestellt werden, dass diese so ausgestaltet werden, dass sie keine unangemessene Belastung für die Betroffenen darstellen und alle relevanten Aspekte von Anfang an hinreichend Berücksichtigung finden.

Es sollte darauf geachtet werden, dass die Integrationsperspektiven und konkreten Integrationsangebote den Umständen des Einzelfalls gerecht werden, um den Eingriff in die freie Wohnsitzwahl rechtfertigen zu können.

Überdies sollte erwogen werden, weitere Ausnahmen von der Wohnsitzzuweisung gesetzlich zu regeln, um Aspekte der sozialen Integration und besondere Bedürfnisse, die im Einzelfall bestehen können, hinreichend berücksichtigen zu können.

Geplante Regelungen zur Aufenthaltsverfestigung (§ 26 AufenthG-E)

Mit der geplanten Neufassung des § 26 Abs. 3 AufenthG zum Erwerb einer Niederlassungserlaubnis für in Deutschland anerkannte Flüchtlinge rückt der Gesetzgeber den Nachweis faktischer Integrationsleistungen deutlich in den Vordergrund. Der Ablauf einer bestimmten Voraufenthaltszeit soll nicht länger eine hinreichende Voraussetzung für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis bei anerkannten Flüchtlingen sein, sondern diese zusätzlich von der Erfüllung bestimmter wirtschaftlicher, sozialer und sprachlicher Integrationswartungen abhängen. Es ist aus Sicht von UNHCR allerdings zweifelhaft, ob diese Integrationsanforderungen der besonderen Situation von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten durchgehend gerecht werden. Insbesondere bestehen Bedenken, dass Flüchtlinge mit besonderen Bedürfnissen, die die vom Gesetzgeber geforderten Integrationsleistungen beispielsweise aufgrund Krankheit, einschließlich aufgrund der Folgen schwerer Traumatisierung, Alter oder Behinderung nicht oder nicht in angemessener Zeit erfüllen können, langfristig oder sogar dauerhaft vom Zugang zu einem unbefristeten Aufenthaltstitel ausgeschlossen bleiben, obwohl gerade diese Menschen die Sicherheit eines dauerhaften Aufenthaltstitel besonders brauchen. Dies würde sich integrationspolitisch nachteilig auswirken.

Verlängerung der Wartezeit auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis für Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge: Gemäß § 26 Abs. 3 Satz 2 AufenthG-E kann im Falle herausragender Integrationsleistungen, die insbesondere durch die weit überwiegende Lebensunterhaltssicherung und das Beherrschen der deutschen Sprache (Sprachniveau C1) nachgewiesen werden,

gegebenenfalls bereits deutlich früher als bisher ein Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis entstehen, da bei der Berechnung der in diesem Falle unveränderten Wartefrist von drei Jahren anders als unter der gegenwärtigen Regelung die Dauer des vorangegangenen Asylverfahrens einbezogen wird. Dies ist im Grundsatz zu begrüßen, wobei die hierfür vom Gesetzgeber geforderten außergewöhnlichen Integrationsleistungen allerdings nur von einer Minderheit der in Deutschland anerkannten Flüchtlinge zu erfüllen sein dürften.

In allen anderen Fällen hingegen verlängert sich die Wartefrist von Flüchtlingen auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis auf fünf (statt bisher drei) Jahre, wobei die Dauer des vorangegangenen Asylverfahrens ebenfalls berücksichtigt werden soll.

Die Verlängerung der Wartezeit widerspricht dem Gedanken einer integrationspolitisch sinnvollen schnellen Klärung der Perspektive und der aufenthaltsrechtlichen Situation von Flüchtlingen, die vom Gesetzgeber bei Erlass des Zuwanderungsgesetzes ausdrücklich gewollt war. Insbesondere intendierte der Gesetzgeber bei Erlass des Zuwanderungsgesetzes, mit dem die obligatorische Erteilung einer Niederlassungserlaubnis an Flüchtlinge mit dreijährigem Voraufenthalt unter der einzigen Bedingung des Fortbestandes der Schutzbedürftigkeit eingeführt wurde, Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen die „Perspektive für eine dauerhafte Lebensplanung in Deutschland ermöglichen.“¹⁰ Durch die Verlängerung der Wartezeit auf einen unbefristeten Aufenthaltstitel hingegen, wird möglicherweise ein eher integrationshemmendes Signal gesetzt. UNHCR geht diesbezüglich davon aus, dass die mit der Erteilung eines unbefristeten Aufenthaltstitels verbundene Schaffung einer dauerhaften Lebensperspektive bessere Rahmenbedingungen für ernsthafte Integrationsbemühungen schafft als das fortbestehende Gefühl aufenthaltsrechtlicher Unsicherheit, und hat sich deshalb dafür ausgesprochen, Flüchtlingen unmittelbar nach ihrer Anerkennung, spätestens aber nach Ablauf der Gültigkeit des zuerst erteilten Aufenthaltstitels einen unbefristeten Aufenthaltstitel zu gewähren.¹¹

Weitere Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis: Neben der verlängerten Wartezeit auf eine Niederlassungserlaubnis soll deren Erteilung nach dem vorliegenden Entwurf nunmehr auch für anerkannte Flüchtlinge vom Vorliegen weiterer Voraussetzungen abhängig gemacht werden, die teils in § 26 Abs. 3 AufenthG-E geregelt, teils dem Katalog der gemäß § 9 Abs. 2 Satz 2 AufenthG allgemein für ausländische Staatsangehörige geltenden Erteilungsvoraussetzungen entnommen werden sollen. Hiernach müssten nunmehr auch anerkannte Flüchtlinge ihren Lebensunterhalt wenigstens überwiegend selbständig decken können und über zumindest hinreichende deutsche Sprachkenntnisse (Niveau A2) verfügen, um nach fünfjährigem legalen Aufenthalt in Deutschland eine Niederlassungserlaubnis beanspruchen zu können. Zudem soll die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis unter anderem die Verfügbarkeit ausreichenden Wohnraumes sowie den Nachweis von Grundkenntnissen der Rechts- und Gesellschaftsordnung sowie der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland erfordern.

Zwar sind somit die in § 26 Abs. 3 AufenthG-E normierten Anforderungen an Lebensunterhaltssicherung und Sprachkenntnisse gegenüber den allgemein für ausländische Staatsangehörige geltenden Maßstäben geringer. Als problematisch anzusehen ist dabei aber, dass die materiellen

¹⁰ BT-Drs. 15/420.

¹¹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted (OJ L 304/12 of 30.9.2004)*, 28 January 2005, verfügbar unter dem Link: <http://www.refworld.org/docid/4200d8354.html> [accessed 3 May 2016], S. 36 - Comment on Article 24 (1).

Voraussetzungen für die Erteilung der Niederlassungserlaubnis ausnahmslos für alle Flüchtlinge gelten sollen und im vorliegenden Entwurf nur unzureichende Ausnahmen für Flüchtlinge mit besonderen Bedürfnissen vorgesehen sind. Insofern enthält die nach § 26 Abs. 3 Satz 1 Ziffer 5 AufenthG-E entsprechend anwendbare Vorschrift des § 9 Abs. 2 Satz 2 ff. AufenthG zwar eine Klausel, derzufolge von dem in § 9 Absatz 2 Satz 1 Ziffer 7 und 8 AufenthG geregelten Spracherfordernis und dem Nachweis von Grundkenntnissen der Rechts- und Gesellschaftsordnung abgesehen wird, wenn der Ausländer sie wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung nicht erfüllen kann. Das Lebensunterhaltserfordernis bleibt jedoch ebenso wie das Wohnraumerfordernis auch in diesen Fällen bestehen; zudem scheint es nach der derzeitigen Formulierung des Gesetzentwurfes auch nicht möglich zu sein, dass Flüchtlinge eine Befreiung vom Spracherfordernis erlangen können, da dieses für die in Deutschland anerkannten Flüchtlinge nicht in § 9 Absatz 2 Satz 1 Ziffer 7 AufenthG, sondern speziell in § 26 Abs. 3 Satz 1 Ziffer 4 AufenthG-E geregelt ist, auf den § 9 Abs. 2 Satz 2 ff. AufenthG jedoch nicht verweist.

Flüchtlinge mit besonderen Bedürfnissen werden mitunter bestimmte gesetzliche Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis (insbesondere die überwiegend selbständige Lebensunterhaltssicherung und das Erfordernis ausreichenden Wohnraumes) nicht erfüllen können oder benötigen dafür mehr Zeit. Sie wären deshalb nach der geplanten Neuregelung dauerhaft vom Erwerb einer Niederlassungserlaubnis ausgeschlossen oder müssten längere Zeiträume ohne die feste Perspektive eines Daueraufenthaltes bewältigen. Sie sollten nach Auffassung von UNHCR neben ihrer ohnehin bereits schwachen wirtschaftlichen und sozialen Stellung in Deutschland nicht zusätzlich mit aufenthaltsrechtlicher Unsicherheit belastet werden.

Spezifische Regelungen für subsidiär Schutzberechtigte: Mit Blick auf Personen, denen europarechtlicher subsidiärer Schutz gewährt wurde, sieht der vorliegende Gesetzentwurf keine Änderung der geltenden Rechtslage vor. Somit bleibt es bei der bisherigen Regelung des § 26 Abs. 4 Satz 4 AufenthG, die keinen Anspruch der Betroffenen auf eine Niederlassungserlaubnis begründet, sondern deren Erteilung grundsätzlich in das Ermessen der Ausländerbehörden stellt und im übrigen vom Vorliegen der von allen Ausländern für eine Niederlassungserlaubnis zu erfüllenden Kriterien abhängig macht. Mit Blick darauf, dass der Schutzbedarf subsidiär Schutzberechtigter sich nicht von dem von Flüchtlingen unterscheidet, hat sich UNHCR in der Vergangenheit für eine rechtliche Gleichstellung beider Personengruppen ausgesprochen¹². Daher sollten subsidiär Schutzberechtigte unter den gleichen Voraussetzungen wie Flüchtlinge Anspruch auf eine Niederlassungserlaubnis haben.

Zusammenfassend spricht sich UNHCR mit Blick auf die geplanten Neuregelungen zur Aufenthaltsverfestigung dafür aus, die bisherige dreijährige Wartezeit auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis beizubehalten.

Darüber hinaus möchte UNHCR anregen, die bisher in § 26 Abs. 3 AufenthG für Flüchtlinge geregelten erleichterten Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis – namentlich den Verzicht auf die Erfordernisse der Lebensunterhaltssicherung, ausreichenden Wohnraums und ausreichender Sprachkenntnisse – in jedem Fall beizubehalten. Zudem sollten die Voraussetzungen

¹² UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted (OJ L 304/12 of 30.9.2004)*, 28 January 2005, verfügbar unter dem Link: <http://www.refworld.org/docid/4200d8354.html> [accessed 3 May 2016], S. 36 – Comment on Article 20 (2).

für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis an subsidiär Schutzberechtigte denen für anerkannte Flüchtlinge angeglichen werden.

Zumindest sollte jedoch mit Blick auf die Regelung der Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis erwogen werden, die Möglichkeit einer Kompensation fehlender wirtschaftlicher Voraussetzungen durch andere Integrationsleistungen (beispielsweise soziales Engagement) vorzusehen und explizite und effektive Ausnahmeregelungen von den neu geregelten Erteilungsvoraussetzungen für Personengruppen mit besonderen Bedürfnissen vorzusehen.

G geplante Regelungen zur Verpflichtungserklärung (§ 68 Aufenth-E)

UNHCR hat sich in der Vergangenheit ausdrücklich für die Beibehaltung und Ausweitung von privat getragenen und finanzierten Aufnahmeprogrammen als einem zusätzlichen sicheren Zugangsweg für international schutzbedürftige Personen ausgesprochen und in diesem Zusammenhang Anregungen zur Begrenzung der Bindungswirkung der Verpflichtungserklärung gegeben.¹³ Die nachfolgenden Erwägungen und Empfehlungen ergänzen die bisherigen Empfehlungen.

Mit der geplanten Neufassung des § 68 Abs. 1 AufenthG sieht der Gesetzgeber nunmehr die grundsätzliche Befristung der Verpflichtungserklärung auf fünf Jahre vor. Zugleich regelt die Vorschrift jetzt explizit, dass eine vor Ablauf dieser Frist erfolgende Flüchtlingsanerkennung, Zuerkennung europarechtlichen subsidiären Schutzes oder Zuerkennung eines sonstigen humanitären Aufenthaltstitels die Verpflichtungswirkung nicht vorzeitig zum Erlöschen bringt.

Zeitliche Befristung und Ende der Bindungswirkung: Die zeitliche Befristung der Verpflichtungswirkung, die für die Betroffenen zu mehr Berechenbarkeit und Vorhersehbarkeit der übernommenen Leistungsverpflichtung führt und dadurch den Kreis potentieller Verpflichtungsgeber deutlich vergrößern und die praktische Wirksamkeit der Vorschrift spürbar erhöhen könnte, ist grundsätzlich zu begrüßen.

Angesichts des erheblichen Umfangs der mit der Abgabe der Verpflichtungserklärung übernommenen finanziellen Belastung erscheint der Zeitrahmen von fünf Jahren aus Sicht von UNHCR jedoch als sehr lang. Mit Blick auf die in anderen Ländern gewonnenen Erfahrungen mit privat finanzierten Aufnahmeprogrammen hält UNHCR eine Frist von einem Jahr für angemessen.¹⁴

Umfang der Verpflichtungswirkung: Mit der Abgabe der Verpflichtungserklärung erklärt der Verpflichtungsgeber gemäß § 68 AufenthG die Übernahme sämtlicher für die Sicherung des Lebensunterhalts erforderlicher Kosten einschließlich der Kosten für die Versorgung im Krankheits- oder Pflegefall. Insbesondere die Kosten für Krankenbehandlung oder Pflege sind jedoch häufig unvorhersehbar und der Höhe nach unüberschaubar; sie können Verpflichtungsgeber unter Umständen in den wirtschaftlichen Ruin treiben. Aus diesem Grunde haben sich die meisten Bundesländer, die sich in der Vergangenheit an der Aufnahme von Flüchtlingen im Rahmen privat finanzierter Programme beteiligt haben, entschieden, die Krankheits- und Pflegekosten aus dem Verpflichtungsumfang herauszunehmen. Um diese im Einzelfall gravierenden finanziellen Folgen

¹³ UNHCR-Position zur Begrenzung der Bindungswirkung der Verpflichtungserklärung im Rahmen der Programme der Bundesländer zur Aufnahme von Angehörigen in Deutschland lebender Syrer, UNHCR Vertretung in Deutschland – Juni 2015.

¹⁴ UNHCR-Position zur Begrenzung der Bindungswirkung der Verpflichtungserklärung im Rahmen der Programme der Bundesländer zur Aufnahme von Angehörigen in Deutschland lebender Syrer, UNHCR Vertretung in Deutschland – Juni 2015, S. 3.

künftig generell zu vermeiden, wäre aus Sicht von UNHCR eine umfassendere Lösung wünschenswert, die den im Rahmen einer privat erklärten Kostenübernahme eingereisten ausländischen Staatsangehörigen einen regulären Zugang zur Kranken- und Pflegeversicherung ermöglicht, um das Risiko von unabsehbaren Folgekosten aufgrund von Erkrankungen oder Pflegebedürftigkeit angemessen zu verteilen.

Zusammengefasst begrüßt UNHCR die vorgeschlagene generelle Befristung der Bindungswirkung einer aufenthaltsrechtlichen Verpflichtungserklärung, spricht sich aber im Interesse einer angemessenen wirtschaftlichen Lastenverteilung gleichzeitig für eine deutliche Verkürzung der Verpflichtungswirkung aus.

Darüber hinaus empfiehlt UNHCR, die Tragung der Kosten für eine eventuelle Krankenbehandlung oder Pflege der begünstigten Personen aus dem Umfang der zu übernehmenden Verpflichtung herauszunehmen und einer generellen Regelung zuzuführen.

Geplante Regelung unzulässiger Asylanträge (§ 29 AsylG-E)

Im derzeitigen Entwurf eines Integrationsgesetzes ist nunmehr zudem vorgesehen, eine neue Vorschrift zur Unzulässigkeit von Asylanträgen einzuführen, in der neben der Unzulässigkeit aufgrund der Regelungen des Dublin-Verfahrens auch bei Vorliegen der Voraussetzungen der § 26a AsylG („Sichere Drittstaaten“) sowie § 27 AsylG („Anderweitige Sicherheit vor Verfolgung“) eine Ablehnung des Antrags als unzulässig vorgesehen werden soll.

Europarechtskonformität der Regelungen: Die Möglichkeit der Verweisung auf einen „sicheren Drittstaat“ oder einen sogenannten „ersten Asylstaat“ sind in der EU-Asylverfahrensrichtlinie (AsylVfRL, Richtlinie 2013/32/EU) vorgesehen. Im Vergleich zu den derzeitigen nationalen Regelungen, auf die auch in der geplanten Gesetzesänderung Bezug genommen wird, enthält die Richtlinie jedoch zusätzliche Voraussetzungen für die Anwendung dieser Konzepte, die im nationalen Recht nicht oder nicht hinreichend abgebildet sind. Aus Sicht des UNHCR bedürfen einige der Vorgaben der Richtlinie einer weiteren Konkretisierung im nationalen Recht, um sicherzustellen, dass Personen nur dann auf Schutz und Aufenthalt in solchen Staaten verwiesen werden können, wenn bestimmte Standards eingehalten werden.

UNHCR möchte in diesem Zusammenhang auch darauf hinweisen, dass es sich bei den Konzepten zum „ersten Asylstaat“ (Artikel 35 AsylVfRL) und zum „sicheren Drittstaat“ (Artikel 38 AsylVfRL) um optionale Bestimmungen handelt, zu deren Umsetzung und Anwendung die EU-Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sind. Wenn allerdings diese Konzepte im nationalen Kontext Anwendung finden, sind die europarechtlichen Vorgaben zwingend zu beachten und als solche auch in den nationalen Umsetzungsnormen zu reflektieren.

In § 29 Abs. 1 Nr. 3 AsylG-E wird im Hinblick darauf, unter welchen Bedingungen ein Staat als sicherer Drittstaat für einen Ausländer betrachtet werden kann auf § 26a AsylG Bezug genommen. Eine Umsetzung der in Artikel 38 AsylVfRL vorgeschriebenen Kriterien findet nicht statt. Damit besteht die Gefahr, dass bei der Anwendung des Konzepts einzelne europarechtliche Voraussetzungen ungeprüft bleiben. Zusätzlich zu den höheren Anforderungen, denen ein Staat nach Artikel 38 AsylVfRL genügen muss, um als sicherer Drittstaat im Sinne des Europarechts gelten zu können, wäre es für eine europarechtskonforme Umsetzung des Konzepts notwendig, Kriterien festzulegen, nach denen – wie in Artikel 38 Abs. 2a) AsylVfRL vorgesehen – eine ausreichende Verbindung zwischen dem

Asylsuchenden Antragsteller und dem betreffenden Drittstaat besteht, so dass es aufgrund dieser Verbindung vernünftig erscheint, dass diese Person sich in diesen Staat begibt.

Auch § 29 Abs. (1) Nr. 4 AsylG-E enthält mit dem Verweis auf § 27 AsylG und den darin festgelegten Voraussetzungen für die Annahme einer anderweitigen Sicherheit vor Verfolgung eine Bezugnahme ins nationale Recht. Eine Umsetzung des Artikels 35 AsylVfRL und der darin enthaltenen Vorgaben zum anderweitigen Schutz, auf den ein Asylsuchender verwiesen werden kann, ist nicht vorgesehen, obwohl auch in diesem Fall das Europarecht weitere Anforderungen an den Schutz in diesem „ersten Asylstaat“ stellt, als in § 27 AsylG bisher vorgesehen. Darüber hinaus wäre es aus Sicht von UNHCR wichtig, dass konkrete Kriterien ins Gesetz aufgenommen werden, nach denen bestimmt wird, wann ein *anderweitiger Schutz* in einem ersten Asylstaat als ausreichend angesehen werden kann. Zu diesen Kriterien gehören nach Auffassung von UNHCR unter anderen auch ein legaler Aufenthalts-status, die Unterstützung von Personen mit besonderen Bedürfnissen, ein angemessener Lebens-standard, der Zugang zum Arbeitsmarkt, Gesundheitsversorgung und der Zugang zu Bildung.¹⁵

Vorrangige Gesichtspunkte: Zudem ist aus Sicht des UNHCR zu beachten, dass die Familieneinheit in jedem Fall gewahrt bleiben muss. Befindet sich ein Familienmitglied in Deutschland oder einem anderen EU-Mitgliedstaat - entweder im Asylverfahren oder als bereits anerkannter international Schutzberechtigter - sollte daher der Asylantrag nicht unter Verweisung an einen sicheren Drittstaat oder ersten Asylstaat als unzulässig abgelehnt werden, sondern vorrangig sichergestellt werden, dass diese Personen, mit Familienangehörigen, die sich bereits in einem EU-Mitgliedstaat befinden, zusammengeführt werden können. Gleiches gilt für Bestimmungen zum Kindeswohl, insbesondere mit Blick auf den Schutz von unbegleiteten Minderjährigen.

Zudem möchte UNHCR darauf hinweisen, dass die Anwendung der Konzepte des ersten Asylstaats sowie des sicheren Drittstaats nicht dazu führen sollte, dass andere Staaten in unverhältnismäßiger Weise für den Schutz von Flüchtlingen verantwortlich sind.

Zusammenfassend spricht sich UNHCR dafür aus, dass bei Normierungen zur Unzulässigkeit von Asylanträgen in Anwendung der Konzepte des ersten Asylstaates sowie sicheren Drittstaats die Vorgaben der EU-Asylverfahrensrichtlinie (RL 2013/32/EU) umgesetzt und dabei die weiteren notwendigen Konkretisierungen der darin enthaltenen Anforderungen vorgenommen werden.

Die Wahrung der Familieneinheit und die besonderen Bestimmungen zum Schutz von unbegleiteten Minderjährigen sollten zudem vorrangig beachtet werden.

UNHCR Berlin, Juni 2016

¹⁵ UNHCR: Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept – 23. März 2016; <http://www.unhcr.org/56f3ec5a9.pdf>.