



Initiativstellungnahme

des Deutschen Anwaltvereins durch den Ausschuss Migrationsrecht

zur Titelerteilung nach Verantwortungsübergang für
Flüchtlinge bei Sekundärmigration

Stellungnahme Nr.: 45/2021

Berlin, im Juli 2021

Mitglieder des Ausschusses

- Rechtsanwältin Gisela Seidler, München (Vorsitzende)
- Rechtsanwalt Dr. Wolfgang Breidenbach, Halle/Saale
- Rechtsanwalt Dr. Marco Bruns, Frankfurt/Main
(stellvertretender Vorsitzender)
- Rechtsanwalt Dr. Jonathan Leuschner, Frankfurt/Main
- Rechtsanwältin Maria Kalin, Ulm
- Rechtsanwalt Tim W. Kliebe, Frankfurt/Main
- Rechtsanwältin Kerstin Müller, Köln (Berichterstatteerin)
- Rechtsanwalt Berthold Münch, Heidelberg
- Rechtsanwalt Thomas Oberhäuser, Ulm
- Rechtsanwältin Simone Rapp, Berlin
- Rechtsanwalt Rolf Stahmann, Berlin
- Rechtsanwältin Eva Steffen, Köln
- Rechtsanwalt Christoph Tometten, Berlin

Zuständig in der DAV-Geschäftsführung

- Rechtsanwältin Bettina Bachmann, Berlin

Deutscher Anwaltverein

Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-0
Fax: +49 30 726152-190
E-Mail: dav@anwaltverein.de

Büro Brüssel

Rue Joseph II 40, Boîte 7B
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de
EU-Transparenz-Registernummer:
87980341522-66

Verteiler

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Innenausschuss des Deutschen Bundestages

Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages

CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag

SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag

AfD-Fraktion im Deutschen Bundestag

FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag

Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag

Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag

Arbeitsgruppen Inneres der im Bundestag vertretenen Parteien

Arbeitsgruppen Arbeit und Soziales der im Bundestag vertretenen Parteien

Arbeitsgruppen Recht und Verbraucherschutz der im Bundestag vertretenen Parteien

Arbeitsgruppen Menschenrechte und humanitäre Hilfe der im Bundestag vertretenen Parteien

UNHCR Deutschland

Katholisches Büro in Berlin

Bevollmächtigte des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland

Diakonisches Werk der EKD

Deutscher Caritasverband

Deutsches Rotes Kreuz

AWO Bundesverband e.V.

Flüchtlingsrat Berlin

Jesuitenflüchtlingsdienst Deutschland

Deutsches Institut für Menschenrechte

Bundesrechtsanwaltskammer

Deutscher Richterbund

Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen
PRO ASYL, Bundesweite Arbeitsgruppe für Flüchtlinge e. V.
Der Paritätische
Deutscher Gewerkschaftsbund (Bundesarbeitsrat)
Neue Richtervereinigung (NRV)
Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK)
Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZdH)
Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)
Vorstand des DAV
Vorsitzende der DAV-Gesetzgebungsausschüsse
Landesverbände des DAV
Ausschuss Migrationsrecht
Geschäftsführender Ausschuss der Arbeitsgemeinschaft Migrationsrecht
NVwZ
ZAR
Asylmagazin
ANA
Informationsbrief Ausländerrecht

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV versammelt mehr als 62.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sowie Anwaltsnotarinnen und Anwaltsnotare, die in 252 lokalen Anwaltvereinen im In- und Ausland organisiert sind. Er vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

I. Problem und Ziel

Die Steuerung der sogenannten Sekundärmigration, also der – auch irregulären – Wanderung von Schutzberechtigten innerhalb der EU ist inzwischen eines der Hauptziele der EU. So zielt der aktuelle Vorschlag zur Qualifikations-VO darauf ab, die Sekundärmigration von Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt wurde, einzudämmen.¹ Dennoch findet Sekundärmigration international Schutzberechtigter angesichts der unterschiedlichen Lebensverhältnisse in den Mitgliedstaaten, familiärer Bindungen und unterschiedlicher Umsetzungen der maßgeblichen EU-Richtlinien de facto statt. Darüber hinaus migrieren Personen, die in anderen Staaten einen Flüchtlingsstatus genießen, legal zu hier lebenden Familienangehörigen.² Selbst bei irregulärer Einreise wird ein Teil dieses Personenkreises dauerhaft im Bundesgebiet verbleiben. Ihre Situation wird bisher weder vom Unionsrecht noch dem nationalen Recht befriedigend gelöst und weist eine Vielzahl rechtlicher Probleme auf. Dies führt zu einer uneinheitlichen Rechtsanwendung, aber auch zu Rechtsunsicherheit für Personen, die den Schutz ihres eigenen Staates nicht mehr in Anspruch nehmen können.

II. Lösung

Der Deutsche Anwaltverein schlägt daher vor, verbindliche Regelungen im nationalen Recht vorzusehen, die eine einheitliche Behandlung gewährleisten, und regt folgende Regelungen an:

§ 25 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) wird wie folgt ergänzt:

„Satz 2: Das gleiche gilt, wenn bei einem Ausländer, der von einem ausländischen Staat als Flüchtling im Sinne des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge

¹ COM(2016) 466 final.

² Z.B. bei eritreischen Staatsangehörigen, die im Sudan oder Äthiopien einen Flüchtlingsstatus nach der GFK haben und zu im Bundesgebiet als Flüchtlinge anerkannten Familienangehörigen ziehen.

anerkannt worden ist, die Verantwortung für die Ausstellung des Reiseausweises auf die Bundesrepublik Deutschland übergegangen ist.“

Satz 2 wird Satz 3.

III. Begründung

1. Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und Europäisches Übereinkommen über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge (EATRR)

Sowohl in der Genfer Flüchtlingskonvention als auch im Europäischen Übereinkommen über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge finden sich zur Sekundärmigration – wenn auch nur rudimentäre – Regelungen.

Wechselt ein Flüchtling seinen Wohnort oder lässt er sich rechtmäßig im Gebiet eines anderen vertragschließenden Staates nieder, so geht gemäß Art. 28 die Verantwortung für die Ausstellung eines neuen Ausweises auf die zuständige Behörde desjenigen Gebietes über, bei welcher der Flüchtling seinen Antrag zu stellen berechtigt ist, § 11 Anhang GFK. Um die Interpretation der §§ 6, 11 des Anhangs zur GFK zu vereinheitlichen, wurde in Europa auf Empfehlung der Beratenden Versammlung des Europarats und des Exekutivkomitees des UNHCR (EXCOM) das multilaterale Abkommen über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge (EATRR) verabschiedet. Demnach geht die Zuständigkeit für die Erneuerung des Reiseausweises unter den nachstehenden alternativen Voraussetzungen auf einen anderen Staat über:

- zwei Jahre tatsächlicher und dauernder Aufenthalt mit Zustimmung der Behörden des Zweitstaates,
- Gestattung des dauernden Aufenthalts durch den Zweitstaat,
- Gestattung des Aufenthalts über die Geltungsdauer des Reiseausweises hinaus,

- sofern die Verantwortung entsprechend den o. g. Voraussetzungen noch nicht übergegangen ist, sechs Monate nach Ablauf der Geltungsdauer des Reiseausweises.

Das EATTR ist nur zwischen europäischen Staaten anwendbar und hat zudem nur eine eingeschränkte Bindungswirkung, da eine Reihe von Staaten das Abkommen nicht oder nur mit Vorbehalten unterzeichnet haben. Dennoch betrifft es – da es in Bezug auf Italien uneingeschränkt anwendbar ist – eines der Hauptherkunftsländer der Sekundärmigration.

Beide Vereinbarungen bezwecken, im Fall einer (legalen) Weiterwanderung den Aufenthaltsort des Flüchtlings und die Zuständigkeit für die Ausstellung seines Reisedokuments nicht auseinanderfallen zu lassen. Sowohl die GFK³ als auch das EATTR⁴ sind in nationales Recht transformiert worden und finden daher als Bundesrecht unmittelbar Anwendung.

2. Rechtsfolgen des Übergangs der Verantwortung

§ 11 Anhang zur GFK und das EATTR sehen zunächst die Ausstellung eines Reisedokumentes beim Übergang der Verantwortung für einen Flüchtling von einem Signatarstaat auf den anderen vor. Weder die GFK noch das EATTR knüpfen an den Verantwortungsübergang ausdrücklich ein Aufenthaltsrecht oder eine Duldungspflicht. Als Konkretisierung der GFK geht auch das EATTR über die in der Konvention geregelten Rechtsfolgen des Flüchtlingsstatus nicht explizit hinaus. Dazu gehört dem Wortlaut nach zunächst nur das Refoulement-Verbot des Art. 33 GFK, nicht der Anspruch auf ein Aufenthaltsrecht und dessen spezifische Ausgestaltung.⁵ So verstanden würde lediglich ein „hinkender“ Flüchtlingsstatus in Form der Ausstellung eines Reisedokumentes übergehen. Es käme zu Flüchtlingen zweiter Klasse, die trotz identischer Ausgangslage und identischem Schutzbedürfnis an den hieraus regelmäßig folgenden Rechten keine Teilhabe hätten. Dies kann aber gegenüber hier absehbar dauerhaft aufenthältigen Personen weder im Interesse

³ Gesetz v. 1.9.1953, BGBl II, 559.

⁴ Gesetz v 30.9.1994, BGBl. II 2645.

⁵ NdsOVG, Urt. v. 2.8.2018 – 8 ME 42/18, InfAuslR 2018, 445, 447; s. a. Huber NVwZ 2017, 246; Marx, Handbuch zum Flüchtlingschutz, 2. Aufl. 2012, § 55 Rn. 2; vgl. auch VG Aachen; Beschl. v. 9.7.2010 - 8 L 151/10 .

der Bundesrepublik Deutschland noch in dem der Betroffenen liegen. Wenn die Verantwortung für die Erteilung eines Reiseausweises nach dem EATRR bzw. der GFK übergegangen ist und kein anderer aufnahmebereiter Staat zur Verfügung steht, stellt sich also die Frage, ob – außer der ausdrücklich genannten Verpflichtung der Ausstellung des Reiseausweises – auch die weiteren, in der GFK genannten Rechte im neuen Aufenthaltsstaat geltend gemacht werden können. Zwar knüpft ein Teil der im nationalen Recht vorgesehenen Rechte der Flüchtlinge allein an den Besitz des GFK-Ausweises an (z.B. § 53 Abs. 3a AufenthG, § 73a Asylgesetz (AsylG)). Eine Vielzahl der Rechte von Flüchtlingen setzt allerdings bisher den Besitz eines Aufenthaltstitels gemäß § 25 Abs.2 AufenthG voraus (z.B. §§ 26 Abs. 3, 29 Abs. 2 AufenthG).

§ 25 Abs. 2 AufenthG verlangt seinem derzeitigen Wortlaut nach ausdrücklich eine Entscheidung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Ein Antrag des gewanderten Flüchtlings bei der Ausländerbehörde außerhalb des Asylverfahrens auf Erteilung dieses Titels würde daher nicht zum Erfolg führen. Die Stellung eines Asylantrages wäre ebenfalls nicht zielführend, da dies zum einen an der Unzulässigkeit eines solchen Antrages gemäß § 29 Abs. 1 Nr. 2 AsylG scheitert, zum anderen die Frage der Folgen des Verantwortungsübergangs nicht gelöst wird.⁶

Die zur Kompensation dieser Lücke vorgeschlagenen Lösungen sind nicht praktikabel. Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 7 Abs. 1 S. 3 AufenthG⁷ dürfte – zumindest bei vorangegangenem Asylverfahren – an § 10 Abs. 3 S. 1 AufenthG scheitern. Denkbar ist eine Lösung über § 25 Abs. 5 AufenthG⁸. Ist nämlich die Rückführung in einen Signatarstaat der GFK bzw. des EATRR nicht möglich, weil die Verantwortung (endgültig) auf die Bundesrepublik übergegangen ist, ist davon auszugehen, dass eine vom Antragsteller nicht verschuldete Unmöglichkeit der Abschiebung vorliegt.⁹ In diesem Fall ist aber in der Regel die Sicherung des Lebensunterhaltes nachzuweisen.

⁶ BVerwG; Urt. v. 30.3.2021, 1 C 41.21.

⁷ Anm. Huber, NVwZ 2017, 246, 248; offengelassen durch VG Aachen, Beschl. v. 19.3.2018 - 8 L 2032/17.

⁸ VG Aachen, Beschl. v. 19.3.2018 – 8 L 2032/17; VG Aachen, Beschl. v. 9.7.2010 - 8 L 151/10.

⁹ S. aber NdsOVG, Urt. v. 2.8.2018 - 8 ME 42/18 bei Übernahmebereitschaft trotz Fristablauf.

Diese Lösungen haben zudem den Nachteil, dass wesentliche der mit dem Schutzstatus verbundenen Rechte nicht unmittelbar ausgeübt werden können. So sind insbesondere bei einer Sekundärmigration innerhalb der EU die Rechte aus der RL 2011/95/EU zu beachten, die für anerkannten Flüchtlinge über einen bloßen Refoulement-Schutz weit hinausgehen (s. Art. 23 ff der RL). Ein sich auf die Passerteilung und die Einhaltung des Refoulement-Verbotes beschränkender Übergang der Verantwortung würde bei innerhalb der Mitgliedstaaten gewanderten anerkannten Flüchtlingen damit zu einem zwangsläufigen Verlust der Rechte aus der RL 2011/95/EU führen – selbst wenn sie legal migriert sind. Dies wäre mit der besonderen Schutzbedürftigkeit dieses Personenkreises nicht zu vereinbaren. Insofern ist eine europarechtsfreundliche Lösung über eine analoge Anwendung des § 25 Abs. 2 AufenthG zwingend.¹⁰

Das BVerwG vertritt in diesem Zusammenhang die Auffassung, dass der gewanderte international Schutzberechtigte im Aufenthaltsmitgliedstaat in unionskonformer Auslegung der nationalen aufenthalts- und sozialrechtlichen Rechtsvorschriften wie ein dort anerkannter international Schutzberechtigter zu behandeln sei.¹¹

Das BVerwG geht davon aus, dass der Verantwortungsübergang nach dem EATRR zur Folge hat, dass ein in einem anderen Signatarstaat anerkannter Flüchtling in Deutschland auch ohne Durchführung eines Asylverfahrens in den vollen Genuss der mit der Flüchtlingsanerkennung verbundenen Rechte komme. Er verbleibe nicht dauerhaft auf dem Status eines nur geduldeten Ausländers unter Ausschluss der einem anerkannten Flüchtling zustehenden Aufenthalts- und Teilhaberechte.¹² Der unionsrechtliche Kontext dieser Aussage legt die Annahme nahe, dass zu dieser Rechtsstellung auch der Anspruch auf einen Aufenthaltstitel gemäß Art. 24 Qualifikations-RL (QRL) gehört.¹³ Zwar sehen § 11 Anhang zur GFK und das EATRR ausdrücklich nur die Pflicht zur Ausstellung eines Reisedokuments vor. Diese Verpflichtung entsteht allerdings in einem Stadium der Verfestigung des Aufenthalts, in dem

¹⁰ Offen lassend NdsOVG, Urt. v. 2.8.2018 – 8 ME 42/18; s. VG Schleswig, Urt. v. 3.6.2020 – 11 A 45/19, BeckRS 2020, 11672.

¹¹ BVerwG, Urt. v. 2.8.2017 – 1 C 37.16.

¹² BVerwG, Vorlagebeschl. v. 27.6.2017 - 1 C 26.16, NVwZ 2017, 1545; Vorlagebeschl. v. 2.8.2017 - 1 C 37.16; Vorlagebeschl. v. 2.8.2017 - 1 C 2.17; s. auch VG Aachen, Beschl. v. 19.3.2018 – 8 L 2032/17.

¹³ NdsOVG, Urt. v. 2.8.2018 – 8 ME 42/18.

mit Ausnahme von Art. 34 (Einbürgerung) bereits alle anderen Konventionsbestimmungen gelten. Deshalb kann aus der Systematik der GFK nur folgen, dass mit dem Übergang der Verantwortung sämtliche Konventionsrechte zu schützen sind.¹⁴ Auch nach Auffassung des UN-Hochkommissariats für Flüchtlinge wurde die Bestimmung „so ausgelegt, dass sie auch für die Bereitstellung von Rechten nach der Genfer Flüchtlingskonvention im weiteren Sinne gilt“.¹⁵ Ferner sieht Art. 8 Abs. 1 EATRR vor, dass nach einem Übergang der Zuständigkeit die Rechte und Vorteile, die einem Flüchtling unabhängig vom Übereinkommen gewährt worden sind oder gewährt werden können, nicht beeinträchtigt werden. Die Erläuterungen zum Übereinkommen halten daher fest, dass den Flüchtlingen die Vorteile, die sie nach der GFK genießen, nicht genommen werden können.¹⁶ Sie betonen, dass sich aus dem Übergang der Verantwortung für die Ausstellung des Reiseausweises implizit ergebe, dass der Zweitstaat dem Flüchtling nach dem Übergang die Rechte und Vorteile gewähren müsse, die sich aus der GFK ergeben.¹⁷ Bei diesem Personenkreis wird man daher eine Gleichstellung der im Ausland anerkannten Flüchtlinge mit den vom BAMF anerkannten Flüchtlingen zu bejahen haben.¹⁸ Dabei ist auch zu bedenken, dass der EuGH im Zusammenhang mit der Sekundärmigration von Flüchtlingen angemahnt hat, dass diesen der Zugang zur Gewährung ihrer aus dem Status abgeleiteten Rechte zur Verfügung stehen muss.¹⁹

¹⁴ Lehmann, Anerkennung als Hindernis: Weiterwandernde Flüchtlinge, Asylmagazin 2014, S. 4, 6.

¹⁵ 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, 20.2.2008.

¹⁶ BT-Drs 12/6852, S. 21 Nr. 34.

¹⁷ BT-Drs. 12/6852, S. 21 Nr. 31.

¹⁸ S. auch Lehmann, Anerkennung als Hindernis: Weiterwandernde Flüchtlinge, Asylmagazin 2014, 4, 6.

¹⁹ EuGH, Beschl. v. 13.11.2019 - C-540 (Omar).