



Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Inneren, für Bau und Heimat eines Gesetzes zur aktuellen Anpassung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften an das Unionsrecht

17. April 2020

Der vorliegende Gesetzentwurf reagiert auf zwei unabhängig voneinander verankerte und den Bereich des Aufenthaltsrechts betreffende rechtspolitische Herausforderungen: Zum einen auf ein gegen die Bundesrepublik Deutschland laufendes Vertragsverletzungsverfahren und zum anderen auf das Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft (im Folgenden: Austrittsabkommen).

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) wurde mit Schreiben vom 27. März 2020 eingeladen, zum Referentenentwurf in vorbezeichneter Angelegenheit Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit und kommen der Anfrage im Folgenden gerne nach, beschränken uns in unseren Einlassungen jedoch auf die in dem Gesetzesentwurf vorgelegte aufenthaltsrechtliche Reaktion auf das Austrittsabkommen. Zu Fragen des aufenthaltsrechtlichen Umgangs mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft („Brexit“) hatte der SVR bereits zu anderer Gelegenheit Stellung genommen (siehe [Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Überleitung von Freizügigkeitsrechten in das Aufenthaltsrecht infolge des Austritts des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union](#), 3. Juli 2019 sowie [Stellungnahme zum Entwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zu einer Fünften Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung](#), 14. August 2019).

Im Zentrum der den Brexit bzw. dessen aufenthaltsrechtliche Folgen betreffenden Teile des Gesetzentwurfs steht das Bemühen um Symmetrie bzw. Reziprozität. Es geht damit darum, dass die aufenthaltsrechtliche Position von über die vereinbarte Übergangsfrist (derzeit 31.12.2020, vorbehaltlich einer eventuellen Verlängerung) in Deutschland aufhaltigen Briten („Alt-Briten“) sowie von nach diesem Datum nach Deutschland neu einreisenden britischen Staatsbürgern („Neu-Briten“) derjenigen angeglichen werden soll, die für im Vereinigten Königreich aufhaltige bzw. nach dem Ende der Übergangsfrist in das Vereinigte Königreich einreisende Deutsche gelten sollen und werden. Das Streben nach Reziprozität zeigt sich dabei an drei unterschiedlichen Gruppen des personellen Anwendungsbereichs des Gesetzes:

- Zum einen mit Blick auf die „Neu-Briten“: Nach der Übergangszeit (31.12.2020) sollen nach Referentenentwurf noch nicht in Deutschland aufhaltige Briten aufenthaltsrechtlich wie normale Drittstaatsangehörige behandelt werden. Der Entwurf sieht – anders als bspw. der o.g. Entwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zu einer im Falle eines unregelmäßigen Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union in Kraft getretenen Fünften Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung – keine aufenthaltsrechtlichen Privilegierungen für britische Staatsbürger hinsichtlich der Optionen zur Neueinreise vor, sondern deutet an, dass solche Fragen zum Gegenstand künftiger Vereinbarungen zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich werden könnten und sollten (S. 27-28). Spiegelbildlich abgebildet wird damit die Rechtsposition deutscher Staatsbürger bzw. von Unionsbürgern, die nach Ende der Übergangsfrist nach Großbritannien einreisen wollen und gegenüber anderen Drittstaatsangehörigen ebenfalls keine Besserstellung erfahren. Selbstverständlich steht es der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich frei, in einem



künftigen Assoziierungsabkommen eine reziproke Privilegierung der jeweiligen Staatsangehörigen einzuführen, was jedoch allenfalls nach schwierigen Verhandlungen gelingen dürfte.

- Das Symmetrie- bzw. Reziprozitätsbestreben zeigt sich ferner hinsichtlich der Frage, welches Ausweisungsregime nach Ende der Übergangsfrist zur Anwendung kommen soll. Der Gesetzgeber steht hier vor der Wahl der Anwendung des nationalen Ausweisungsrechts oder des für den Betroffenen deutlich milderen Freizügigkeitsrechts. Art. 20 f. des Austrittsabkommens schlagen dabei die Anwendung nationalen Rechts vor. Eine (rechtlich grundsätzlich mögliche) Besserstellung britischer Staatsbürger durch eine alternative Anwendung des Freizügigkeitsrechts würde dem britischen Umgang mit nach Ende des Übergangszeitpunktes entstehenden Ausweisungstatbeständen jedoch zuwiderlaufen und eine dem Reziprozitätsgedanken zuwiderlaufende „Besserstellung von ‚Alt-Briten‘“ in Deutschland gegenüber „‚Alt-EU-Bürgern‘ in Großbritannien“ (S. 13) nach sich ziehen.
- Der aufenthaltsrechtliche Umgang mit ‚Alt-Briten‘ über den vereinbarten Übergangszeitraum (31.12.2020) hinaus weicht zumindest auf den ersten Blick vom Reziprozitätsgrundsatz ab. Der Gesetzgeber entscheidet sich gegen ein mit den Vereinbarungen des Austrittsabkommens konformes Antragsverfahren und stattdessen für eine Erteilung der erforderlichen Aufenthaltsdokumente von Amts wegen. Dies steht im Kontrast zum aufenthaltsrechtlich-prozeduralen Umgang mit Alt-Unionsbürgern im Vereinigten Königreich, die nach Ende des Übergangszeitraums in Großbritannien für die Erlangung eines Aufenthaltstitels ein Antragsverfahren durchlaufen müssen. Hierzu führt der Gesetzesentwurf aus, dass aufenthaltsrechtliche Genehmigungsverfahren aufgrund entsprechender informationstechnologischer Voraussetzungen in Großbritannien nicht mit klassischen ausländerrechtlichen Genehmigungsverfahren in Deutschland vergleichbar seien, so dass der unterschiedliche Umgang mit den prozeduralen Voraussetzungen der Aufenthaltsverfestigung bzw. -verfestigung nach der Argumentation des Gesetzesentwurfs kein Abweichen vom Reziprozitätsbemühen darstellt, sondern lediglich unterschiedlichen administrativen Infrastrukturen und Traditionen in der Praxis Rechnung trägt. Diese Begründung ist gut nachvollziehbar. Darüber hinaus kann das (etwas) einfachere Verfahren aus Sicht des SVR als Symbol gedeutet werden, dass die ehemaligen EU-Bürgerinnen und -Bürger britischer Staatsangehörigkeit in Deutschland weiterhin willkommen sind.

Der Referentenentwurf stellt einen Zwischenschritt hin zu anstehenden Verhandlungen über ein umfassendes und auch aufenthaltsrechtliche Aspekte betreffendes Assoziierungsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich dar. Dieses Assoziierungsabkommen kann aus Sicht des SVR nur dann erfolgreich sein, wenn es wechselseitige Interessen anerkennt – und dies bedeutet im Bereich des Aufenthaltsrechts nach unserem Dafürhalten eine Orientierung an dem Grundsatz der Reziprozität. Insofern ist das in dem Gesetzesentwurf erkennbare Bemühen um eine reziproke Antwort auf die aufenthaltsrechtliche Ausgestaltung des Brexit ‚auf der Insel‘ auch angesichts möglicherweise abträglicher Auswirkungen (zu) weitreichender Post-Brexit-Regelungen (etwa durch Privilegierungen von britischen Staatsbürgern im Bereich des Zuzugs oder des Ausweisungsrechts) auf die Verhandlungsposition der EU und Deutschlands gegenüber der britischen Regierung zu begrüßen.

Prof. Dr. Petra Bendel

Prof. Dr. Daniel Thym

Vorsitzende

Stellvertretender Vorsitzender

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)



Impressum

Herausgeber

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH
Neue Promenade 6
10178 Berlin
Tel.: 030/288 86 59-0
Fax: 030/288 86 59-11
info@svr-migration.de
www.svr-migration.de

Verantwortlich

Dr. Cornelia Schu

© SVR GmbH, Berlin 2020

Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihm gehören sieben Stiftungen an. Neben der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung sind dies: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband und Vodafone Stiftung Deutschland. Der Sachverständigenrat ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Expertengremium, das zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung bezieht und handlungsorientierte Politikberatung anbietet. Die Ergebnisse seiner Arbeit werden in einem Jahresgutachten veröffentlicht. Das SVR-Jahresgutachten 2020 wird gefördert durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat.

Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Petra Bendel (Vorsitzende), Prof. Dr. Daniel Thym (Stellvertretender Vorsitzender), Prof. Dr. Claudia Diehl, Prof. Dr. Viola B. Georgi, Prof. Dr. Christian Joppke, Prof. Dr. Birgit Leyendecker, Prof. Panu Poutvaara, Ph.D., Prof. Dr. Sieglinde Rosenberger und Prof. Dr. Hans Vorländer.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de