



# 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

STELLUNGNAHME

Der dem Europäischen Rat im März 2017 mitgeteilte Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland (im Folgenden: Vereinigtes Königreich) aus der Europäischen Union (EU) wirft in zahlreichen Rechtsgebieten offene Fragen mit erheblicher Brisanz auf. Das Ausländerrecht stellt hier keine Ausnahme dar. Zwar existiert ein Austrittsabkommen (ABl. C 66 I vom 19.2.2019), in dessen Rahmen direkt nach dem Austritt eine knapp zweijährige Übergangsphase begonnen und das Freizügigkeitsrecht für Bürger und Bürgerinnen des Vereinigten Königreichs weiter gegolten hätte. Die Ratifikation dieses Abkommens steht nach wiederholter Ablehnung durch das britische Unterhaus allerdings noch aus und ist unsicherer denn je. Mit dem Gesetz zur Überleitung von Freizügigkeitsrechten in das Aufenthaltsrecht infolge des Austritts des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union (Brexit-Aufenthalts-Überleitungsgesetz) bereitet das Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (BMI) eine aufenthaltsrechtliche Antwort<sup>1</sup> auf das Szenario eines unregelmäßigen Austritts zum 31.10.2019 vor.

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) wurde mit Schreiben vom 27. Juni 2019 eingeladen, zum Referentenentwurf Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit und kommen der Anfrage im Folgenden gerne nach. Der SVR hält es für richtig, dass die Bundesregierung an dieser Stelle Vorsorge trifft und ein Abgleiten von Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs in ein durch einen unregelmäßigen Brexit bedingtes aufenthaltsrechtliches Vakuum vermeidet. Diese Stellungnahme geht zunächst auf das vom Gesetz verfolgte Ziel und schließlich auf die Mittel zur Zielerreichung ein. Die Stellungnahme schließt mit einer Bewertung.

## Ziel des Gesetzentwurfs

Mit dem unregelmäßigen EU-Austritt des Vereinigten Königreichs ohne ein Austrittsabkommen ändert sich dauerhaft die Rechtsstellung der in Deutschland aufhältigen britischen Staatsangehörigen und ihrer Familienangehörigen. Sie sind dann nicht mehr freizügigkeitsberechtigt, sondern benötigen wie andere Drittstaatsangehörige einen Aufenthaltstitel (sofern sie nicht über eine doppelte Staatsbürgerschaft verfügen). Das Gesetz zielt daher darauf, dass hier aufhältigen britischen Staatsangehörigen Titel nach

<sup>1</sup> Nicht Gegenstand des Gesetzentwurfs und damit dieser Stellungnahme sind Fragen der Einbürgerung bzw. des Staatsbürgerschaftserwerbs. Entsprechende Fragen wurden bereits geklärt durch das Gesetz zu Übergangsregelungen in den Bereichen Arbeit, Bildung, Gesundheit, Soziales und Staatsangehörigkeit nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union (BrexitSoz-SichÜG) (BGBl. I 2019, Nr. 12, v. 11.4.2019). Staatsangehörigkeitsrechtlich relevant ist dabei vor allem die in diesem Gesetz getroffene Regelung, nach der in solchen Fällen, in denen Anträge auf Einbürgerung noch vor dem Austritt gestellt worden sind, auf den Zeitpunkt der Antragstellung und nicht auf den der Behördenentscheidung abgestellt wird (Art. 3 Abs. 1 BrexitSozSichÜG). Bearbeitungszeiten gehen somit nicht zu Lasten von britischen Einbürgerungsbewerbern und -bewerberinnen in Deutschland. Die Einbürgerungszahlen britischer Staatsangehöriger sind jüngst signifikant gestiegen, umfassen allerdings nicht ansatzweise alle einbürgerungsberechtigten Personen.



bestehendem Aufenthaltsrecht erteilt werden können, und zwar weiterhin unter den weniger strengen Voraussetzungen des Gesetzes über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern und -bürgerinnen – und nicht nach den regulären Regeln des Aufenthaltsrechts.

Dazu soll zunächst eine **Übergangsregelung** gelten, die die Betroffenen mittels **Ministerverordnung** nach § 99 Abs. 4 AufenthG für drei Monate vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels befreit; diese kann mit Zustimmung des Bundesrats um drei Monate verlängert werden. Nach der vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat bereits geplanten Rechtsverordnung (BrexitAufenthÜV) werden Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs, die sich nach einem möglichen unregelmäßigen Austritt in Übereinstimmung mit sich aus dem Freizügigkeitsgesetz/EU ergebenden Rechten und Pflichten rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten, für einen Übergangszeitraum von drei Monaten vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels befreit. Darüber hinaus soll dann das hier diskutierte **Gesetz** die materiellen Voraussetzungen für die **Überleitung von Freizügigkeitsrecht in das Aufenthaltsrecht** liefern. Andernfalls würden britische Staatsangehörige in den Status eines Drittstaatsangehörigen zurückfallen und würden in der Folge für sich und ihre Familienangehörigen einen Aufenthaltstitel zum dauerhaften Fortbestehen des Aufenthaltsrechts in Deutschland benötigen (§ 4 Abs. 1 S. 1 AufenthG).

Die gewählte Strategie, über einen Doppelschritt aus einer Rechtsverordnung zunächst Zeit zu gewinnen und dann über ein Gesetz eine dauerhafte Regelung zu schaffen, ist aus Sicht des SVR schon alleine deshalb zu begrüßen, weil damit den Behörden erspart wird, binnen weniger Monate eine Vielzahl von Anträgen unter hohem Zeitdruck zu bearbeiten. Stattdessen kann der Zeitraum, in dem die Antragsbearbeitungen stattfinden können, zeitlich gestreckt werden.

Viel spricht nun dafür, dass – wie im Gesetzentwurf bemerkt wird – für die meisten Betroffenen die Ausstellung von Niederlassungserlaubnissen bzw. Aufenthaltstiteln insofern problemlos möglich sein wird, als sie die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen. Für diese würde das Einholen eines Aufenthaltstitels zwar eine lästige und mit Behördengängen verbundene Zusatzaufgabe, aber keine unüberwindbare materiell-rechtliche Hürde darstellen. So ist der privilegierte sozioökonomische Status von Personen aus den Ländern, die der heutigen EU bereits vor mehreren Jahrzehnten beigetreten sind, gut dokumentiert (s. dazu bspw. Baas 2017: 89–112 und auch bereits SVR 2013: 104–105). Entsprechend dürften die zur Erlangung eines Aufenthaltsrechts als Drittstaatsangehöriger elementaren Voraussetzungen der Lebensunterhaltssicherung bzw. der Arbeitsmarktintegration für die übergroße Mehrzahl der hier aufhältigen Britinnen und Briten problemlos zu erfüllen sein.<sup>2</sup> Die Gruppe, die nach den regulären Regeln des Aufenthaltsrechts eigentlich keinen Aufenthaltstitel bekommen würde, dürfte also überschaubar sein.<sup>3</sup> Das ändert aber nichts daran, dass eine Minderheit der Britinnen und Briten ohne eine gesetzliche Regelung ihr Aufenthaltsrecht verlieren könnte. Hier setzt der Gesetzentwurf zu Recht an.

Insgesamt ist das Gesetz insofern als ambitioniert zu bezeichnen, weil es negative Folgen für in Deutschland aufhältige Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs völlig beseitigt, soweit diese bereits heutzutage freizügigkeitsberechtigt sind. Dies wird in der Gesetzesbegründung an zahlreichen Stellen deutlich, in denen davon gesprochen wird, dass in Deutschland lebende Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs „im Vertrauen auf den Fortbestand ihres Freizügigkeitsrechts im Bundesgebiet ein Leben aufgebaut“ (s. z. B. S. 6) haben und dieses Vertrauen „schützenswert“ sei. Entsprechend sieht der Gesetzentwurf vor, den durch einen unregelmäßigen Brexit bedingten Rückfall von Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern und -bürgerinnen (Freizügigkeitsgesetz/EU) in den des Aufenthaltsgesetzes materiell wieder mithilfe just

---

<sup>2</sup> Baas (2017: 100) zeigt bspw., dass das persönliche Nettoeinkommen von in Deutschland lebenden britischen Staatsbürgern mit 2.830 Euro deutlich über dem von Personen ohne Migrationshintergrund (1.985 Euro) liegt. Keine andere Gruppe von in Deutschland lebenden Unionsbürgerinnen und -bürgern erreicht ein Durchschnittseinkommen in dieser Höhe. Knapp 28 Prozent der in Deutschland lebenden Britinnen und Briten verdienen sogar 3.200 Euro und mehr.

<sup>3</sup> Dafür spricht auch, dass Daten des Ausländerzentralregisters zufolge knapp die Hälfte der in Deutschland lebenden Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs sich bereits mehr als 15 Jahre in Deutschland aufhalten.



jenes Aufenthaltsgesetzes rückgängig zu machen. Anders formuliert: Das Gesetz eliminiert zumindest aufenthaltsrechtlich und mit Blick auf die in Deutschland aufhältige britische Bevölkerung materiell die Folgen eines unregulierten Brexits. Die einzige Härte, der der betroffene Personenkreis ausgesetzt sein dürfte, ist die Voraussetzung, dass die Person bereits freizügigkeitsberechtigt sein muss. Dies kann die zuständigen Behörden in Zweifelsfällen durchaus vor Probleme stellen, weil der Aufenthaltsstatus von Unionsbürgerinnen und -bürgern bisher gar nicht geprüft wird. Eben dies wird nun aber nachgeholt werden müssen, wenn erstmals eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird.

Die Großzügigkeit Deutschlands den Betroffenen gegenüber ist aus Sicht des SVR zu begrüßen. Sie wäre allerdings noch mehr zu begrüßen, wenn gewährleistet wäre, dass das Vereinigte Königreich entsprechend großzügige Regelungen für deutsche (und andere europäische) Staatsangehörige im Vereinigten Königreich verabschiedet (s. Bewertung unten).

## Mittel des Gesetzentwurfs

Zentrales Instrument der im Zentrum des Gesetzes stehenden aufenthaltsrechtlichen Vermeidung von Brexitfolgen ist der neu in das AufenthG einzufügende § 101a, eine *lex specialis britannica*, deren einziger Zweck es ist, einen Rückfall von in Deutschland lebenden Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs in den materiellen Anwendungsbereich des Aufenthaltsgesetzes zu verhindern. Diese werden damit gegenüber anderen (und ggf. auch bereits länger in Deutschland aufhältigen) Drittstaatsangehörigen in erheblichem Umfang privilegiert. Der neu eingefügte Passus normiert verschiedene Fallgruppen und stellt für diese im Einzelnen fest, welche durch einen Brexit ohne Abkommen für Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs relevant werdende Bestimmungen des Aufenthaltsrechts nicht gelten sollen. Im Einzelnen:

- Für in Deutschland aufhältige Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs mit einem Daueraufenthaltsrecht gemäß § 4a Freizügigkeitsgesetz/EU wird über § 101a Abs. 1 AufenthG n. V. eine Niederlassungserlaubnis nach § 9 oder ein Daueraufenthaltsrecht/EU nach § 9a AufenthG erteilt und dies in Absehung von den Voraussetzungen des § 9 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 sowie Nr. 5 bis 9 und des § 9a Abs. 2 Nr. 1 bis 4 und Nr. 6 AufenthG. Konkret heißt dies, dass die regulären Erteilungsvoraussetzungen zur Lebensunterhaltssicherung, zu deutschen Sprachkenntnissen, zu früheren Rentenbeiträgen etc. nicht erneut zu prüfen sind bzw. überhaupt nicht vorliegen müssen, wenn sie – wie im Fall von Sprachkenntnissen oder Rentenleistungen – von Unionsbürgern und -bürgerinnen nicht verlangt werden.
- Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs, die in Deutschland als niedergelassene selbstständige Erwerbstätige gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 2 Freizügigkeitsgesetz/EU aufhältig sind, erhalten über § 101a Abs. 2 AufenthG n. V. eine Aufenthaltserlaubnis auf der Basis des § 21 AufenthG; dabei wird von der Voraussetzung des § 21 Abs. 3 AufenthG abgesehen, der eine Aufenthaltserlaubnis für Personen über 45 Jahren vom Nachweis einer angemessenen Altersversorgung abhängig macht. Das den Ausländerbehörden bei entsprechenden Anträgen ansonsten zukommende Ermessen besteht nicht, d. h. die betroffenen Britinnen und Briten können die Aufenthaltserlaubnis im Zweifel gerichtlich einklagen.
- Im Anwendungsbereich des § 101a Abs. 2 AufenthG n. V. stehen zwei unterschiedliche Gruppen, zum einen auf der Grundlage des § 2 Abs. 2 Nr. 3 oder Nr. 5 Freizügigkeitsgesetz/EU Freizügigkeitsberechtigte (§ 101a Abs. 3 S. 1 AufenthG n.V.) und zum anderen Personen, die sich zum Zeitpunkt eines Brexit auf der Grundlage des § 2 Abs. 2 Nr. 1 Freizügigkeitsgesetz/EU aufhältig waren, dabei aber nicht die Voraussetzung des § 5 Abs. 1 Nr. 1 Freizügigkeitsgesetz/EU erfüllten (§ 101a Abs. 3 S. 2 AufenthG n. V.). Relevant ist erstere Gruppe vor allem angesichts der Anziehungskraft Deutschlands für ausländische Studierende (auch aus dem Vereinigten Königreich), die zweite Gruppe erfasst Erwerbstätige ohne gesicherten Lebensunterhalt und Krankenversicherungsschutz. Zum Einsatz kommt für diese Gruppe die allgemeine Ausnahmeregelung des § 7 Abs. 1 S. 3 AufenthG, wobei erneut kein Ermessen der Ausländerbehörden besteht, sondern ein Erteilungsanspruch, wenn die Voraussetzungen vorliegen.



- Anwendungsbereich der §§ 101a Abs. 4 und 101a Abs. 6 AufenthG n. V. sind Familienangehörige mit Daueraufenthaltsberechtigung (§ 101a Abs. 4) bzw. ohne Daueraufenthaltsberechtigung (§ 101a Abs. 6). Für erstere wird die bereits in den Fällen des § 101a Abs. 1 AufenthG n. V. gefundene Lösung über § 9 bzw. § 9a AufenthG zur Anwendung gebracht, für letztere soll eine Aufenthaltserlaubnis gemäß des Abschnitts 6 AufenthG erteilt werden, ohne dass dessen strengere Voraussetzungen vorliegen müssen. Über § 101a Abs. 5 AufenthG n. V. wird zudem sichergestellt, dass der im Freizügigkeitsgesetz/EU deutlich weiter gefasste Familienbegriff auch nach einem Brexit für Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs erhalten bleibt.
- § 101a Abs. 7 AufenthG stellt schließlich fest, dass die allgemeine Erteilungsvoraussetzung eines fehlenden Ausweisungsinteresses (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG) auf der Grundlage der § 2 Abs. 7 und § 6 FreizügigG/EU zu überprüfen ist. Der deutlich strengere § 54 AufenthG bleibt für Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs also auch nach einem Rückfall dieser Personengruppe in den Anwendungsbereich des AufenthG irrelevant.

Zudem wird in dem Gesetzentwurf angekündigt, nach einem Austritt des Vereinigten Königreichs britische Staatsangehörige der *best friends*-Regelung des § 26 BeschV hinzuzufügen, so dass für diese Gruppe auch in Zukunft freier Arbeitsmarktzugang bestehen wird. Die Umsetzung dieser Änderung obliegt jedoch dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS).

## Bewertung des Gesetzentwurfs

Insgesamt legt die Bundesregierung hinsichtlich der Frage des adäquaten aufenthaltsrechtlichen Umgangs mit Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs einen weitreichenden Gesetzentwurf vor, der die genannte Personengruppe von den Regelungen, die sonstige Drittstaatsangehörige zur Fortsetzung des Aufenthalts erfüllen müssen, vollständig befreit und stattdessen weiterhin diejenigen Regelungen zur Anwendung bringt, die bisher galten. Vor dem Hintergrund des geplanten Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU, der nicht nur von der Bundesregierung und großen Teilen des Deutschen Bundestages, sondern wohl auch von der Mehrzahl der Deutschen (und den Mitgliedern des SVR) bedauert wird, ist die großzügige Anlage des Gesetzentwurfs grundsätzlich zu begrüßen. Nicht verschwiegen werden sollten allerdings zwei Aspekte, die Ambivalenzen bzw. mögliche Schattenseiten des Gesetzes betreffen.

Eher zu vernachlässigen ist dabei die mit dem Gesetz verbundene Komplexitätssteigerung des Aufenthaltsgesetzes. Durch den neu eingefügten § 101a wird in das Aufenthaltsgesetz, das bereits durch das kürzlich in Bundestag und Bundesrat auf den Weg gebrachte Migrationspaket umfangreicher und ausdifferenzierter geworden ist, ein neuer rechtlicher Mosaikstein in Form einer Brexit-Spezialnorm eingefügt. Die wiederkehrend vorgebrachte Forderung nach einer rechtlichen Regelung, die auf einen Bierdeckel passen müsste, rückt damit in noch weitere Ferne (dazu, dass die Forderung an sich nicht zwingend zielführend war, s. auch Bauer 2017: 2; Thym 2017: 300; SVR 2018: 48).

Gravierender hingegen ist ein mit dem Gesetz in Verbindung stehender politisch-strategischer Aspekt. Rein auf die Situation in Deutschland bezogen spricht nichts gegen die in dem Gesetz geplante ‚Brexit-Immunsierung‘ in Deutschland lebender Staatsangehöriger des Vereinigten Königreichs. Im Gegenteil: Der Zweck des Gesetzes, Brexit-Folgen für die Betroffenen im Aufenthaltsrecht zu beseitigen, ist uneingeschränkt zu unterstützen. Allerdings sind im Fall des unregelmäßigen Austritts des Vereinigten Königreichs derzeit noch viele Fragen offen und damit möglicherweise Gegenstand von in der Zukunft anstehenden Verhandlungen. Dazu gehört auch die Frage, wie die britische Regierung ihrerseits mit deutschen (und anderen europäischen) Staatsangehörigen in Großbritannien verfährt. Ein Problem könnte auftreten, wenn alle Mitgliedstaaten so liberal wie Deutschland verfahren und die britische Regierung ihrerseits nicht alle Unionsbürgerinnen und -bürger ebenso behandelt wie vor dem Austritt. Die Bundesregierung und die EU-Mitgliedstaaten hätten dann in Verhandlungen mit der britischen Regierung auf europäischer Ebene ein schwächeres Verhandlungsmandat, wenn es darum geht, die Rechte der Unionsbürgerinnen und -bürger im Vereinigten Königreich zu sichern. Es ist auch nicht auszuschließen, dass selbst bilaterale Absprachen das Verhandlungsmandat der EU schwächen könnten. Dies ist nicht ganz



unproblematisch (gerade auch gegenüber der polnischen Regierung, die eine restriktive britische Politik befürchtet und daher besorgt ist, dass die Mitgliedstaaten unilateral zu großzügig sind).

So inhaltlich richtig und unterstützenswert das Gesetz somit ist, könnte damit auch ein strategisches Risiko verbunden sein. Es bleibt insofern die Hoffnung, dass die britische Regierung dem positiven deutschen Beispiel folgt und möglichst schnell nach einem ungeregelten Brexit unilateral ebenfalls den Status quo fortschreibt.

Prof. Dr. Petra Bendel  
Vorsitzende

Prof. Dr. Daniel Thym  
Stellvertretender Vorsitzender

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)

## Literatur

- Baas, Timo* (2017): Fachkräftezuwanderung im Rahmen der EU-Binnenmobilität, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland. Grundlagen und Handlungsbedarf im Kontext eines Einwanderungsgesetzes. Gütersloh: 89–112.
- Bauer, Thomas* (2017): Ach, der Bierdeckel, in: Die Welt, 11.05.2017, S. 2.
- SVR* (2013): Erfolgsfall Europa? Folgen und Herausforderungen der EU-Freizügigkeit für Deutschland. Berlin.
- SVR* (2018): Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Berlin.
- Thym, Daniel* (2017): Einwanderungsgesetzgebung: Chancen und Illusionen (Teil 1), in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 37: 8, 297–328.



## 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 2019

### 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.

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](http://www.svr-migration.de)