

Beitrag aus dem ASYLMAGAZIN 5/2013, S. 151–153

Bernward Ostrop

Auslaufmodell Niederlassungserlaubnis?

Zur Sicherung des Lebensunterhalts und
zu den europarechtlichen Vorgaben

© Informationsverbund Asyl und Migration e.V., Mai 2013. Vervielfältigung und Nachdruck sind nur mit Genehmigung des Autors sowie des Informationsverbunds Asyl und Migration gestattet.

ASYLMAGAZIN, Zeitschrift für Flüchtlings und Migrationsrecht

Das ASYLMAGAZIN liefert aktuelle Hintergrundinformationen zu rechtlichen Fragen rund um die Themen Flucht und Migration. Weitere Informationen finden Sie bei www.asyl.net.

Das ASYLMAGAZIN erscheint zehnmal im Jahr zusammen mit dem Asyl-Info von Amnesty International zum gemeinsamen Abonnement-Preis von 72 € jährlich. Ein kostenloses Probeexemplar können Sie unverbindlich bei asyl@amnesty.de anfordern.

Dokumente, die sich zur Veröffentlichung im ASYLMAGAZIN eignen, senden Sie bitte an den Informationsverbunds Asyl und Migration.



In Kooperation mit



Bernward Ostrop, Berlin*

Auslaufmodell Niederlassungserlaubnis?

Zur Sicherung des Lebensunterhalts und zu den europarechtlichen Vorgaben

Inhalt

1. Bemessungsgrundlage der Sicherung des Lebensunterhalts
2. Berechnung der Sicherung des Lebensunterhalts
3. Fazit

Mit dem 2. Richtlinienänderungsgesetz wurde zum 1. Juli 2007 der Aufenthaltstitel der »Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG« in Deutschland eingeführt. Seitdem stehen zwei verschiedene unbefristete Aufenthaltstitel zur Verfügung – die Niederlassungserlaubnis nach § 9 AufenthG und die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG gemäß § 9a AufenthG. Nach nahezu sechs Jahren, in der beide Aufenthaltstitel gelten, sollen hier einige Überlegungen zu den beiden Titeln und zu ihrer praktischen Relevanz angestellt werden.

Die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG wurde bislang in der Praxis eher als eine Art »Bonustitel« betrachtet, wobei Personen, die ohnehin alle Voraussetzungen für die Niederlassungserlaubnis erfüllten, sich noch zusätzlich das Recht bescheinigen lassen konnten, sich in anderen EU-Staaten niederzulassen. Mit guten Gründen lässt sich aber vertreten, dass die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG den günstigeren Titel darstellt und es entsprechend für viele Betroffene künftig sinnvoll sein könnte, direkt diesen Titel zu beantragen, ohne den Umweg über die Niederlassungserlaubnis zu gehen.

Welcher Titel empfehlenswerter ist, beurteilt etwa die Ausländerbehörde Berlin indirekt in ihren Verfahrenshinweisen. Sie schreibt, dass bei der Prüfung zu einem unbefristeten Titel vorrangig die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG zu untersuchen sei, da sie weiterführende Rechte gewährt und geringere Anforderungen stellt als die Niederlassungserlaubnis.¹ Wenn diese Einschätzung richtig ist, würde sich der Anwendungsbereich der Nie-

derlassungserlaubnis stark beschränken. Wir wollen uns hierbei auf die wesentlichen Unterschiede zwischen Niederlassungserlaubnis und Daueraufenthaltserlaubnis-EG insbesondere bezüglich der Sicherung des Lebensunterhalts beschränken. Es sollen die wesentlichen Unterschiede zwischen den Aufenthaltstiteln dargestellt werden.

1. Bemessungsgrundlage der Sicherung des Lebensunterhalts

Zunächst wäre bei einem Vergleich des Wortlauts der verschiedenen Titel daran zu denken, dass Unterschiede bei der Bemessungsgrundlage des Lebensunterhalts bestehen. Die Niederlassungserlaubnis gemäß § 9 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG statuiert, dass einem Ausländer die Niederlassungserlaubnis zu erteilen ist, wenn unter anderem »sein Lebensunterhalt gewährleistet ist«.

Im Unterschied dazu verlangt § 9a Abs. 2 Nr. 2 AufenthG, dass eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG nach Artikel 2 Buchstabe b der Richtlinie 2003/109/EG zu erteilen ist, wenn (unter anderem) der Lebensunterhalt des Antragstellers und derjenige seiner Angehörigen, denen er Unterhalt zu leisten hat, durch feste und regelmäßige Einkünfte gesichert ist. Nach dem Wortlaut scheint die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG die Lebensunterhaltssicherung für die gesamte Familie zu verlangen, wohingegen bei der Niederlassungserlaubnis lediglich die Sicherung des Lebensunterhalts für die Einzelperson gegeben sein muss.

Dieser scheinbare Unterschied ist durch die Auslegung des Bundesverwaltungsgerichts vom 16.11.2010² überholt. In seiner Entscheidung stellt das BVerwG fest, dass auch bei der Niederlassungserlaubnis gemäß § 9 AufenthG der Lebensunterhalt nicht nur für den Antragsteller, sondern auch für seine Familienangehörigen gedeckt sein muss. Dies leitet das Bundesverwaltungsgericht daraus ab, dass für die Berechnung, ob ein Anspruch auf öffentliche Leistungen besteht, grundsätzlich die sozialrechtlichen Regelungen über die Bedarfsgemeinschaft gelten. Im Grundsatz bemesse sich die Lebensunterhaltssicherung nach § 2 Abs. 3 Satz 1 AufenthG. Daher scheide in den vom SGB II erfassten Fällen eine isolierte Betrachtung des Hilfsbe-

* Bernward Ostrop ist Redakteur des ASYLMAGAZINs und Rechtsanwalt mit den Schwerpunkten Aufenthalts- und Flüchtlingsrecht.

¹ VAB (Verfahrenshinweise der Ausländerbehörde Berlin); Stand 2.5.2013 Nr. 9a.0. ebenso die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz unter 9a.0.5: »[...] Da die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG eine weitergehende Rechtsposition einräumt als die Niederlassungserlaubnis, ist grundsätzlich davon auszugehen, dass der Ausländer in diesem Fall eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG beantragt [...]«

² BVerwG, Urteil vom 16.11.2010 – I C 21/09 – asyl.net, M18224.

darfs für jedes einzelne Mitglied der familiären Lebensgemeinschaft aus. Jede Person in einer Bedarfsgemeinschaft gelte daher als hilfsbedürftig, wenn der Gesamtbedarf für die gesamte Gemeinschaft nicht gedeckt werden kann.³

2. Berechnung der Sicherung des Lebensunterhalt

Das Bundesverwaltungsgericht hat für die von der Familienzusammenführungsrichtlinie⁴ erfassten Fälle entschieden, dass es der Anwendungsvorrang des Unionsrechts gebietet, bei der Einkommensberechnung den Freibetrag für Erwerbstätigkeit nach § 11 b Abs. 1 Satz 1 Nr. 6, Abs. 3 SGB II nicht zu Lasten des nachzugswilligen Ausländers abzusetzen. Denn dieser Freibetrag werde in erster Linie aus arbeitsmarkt- bzw. beschäftigungspolitischen Gründen gewährt und soll eine Anreizfunktion zur Aufnahme bzw. Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit haben, nicht aber einen Mangel an ausreichenden festen und regelmäßigen Einkünften im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs ausgleichen.⁵ Gleichzeitig hat das Bundesverwaltungsgericht jedoch festgestellt, dass im Hinblick auf die Niederlassungserlaubnis als nationaler Aufenthaltstitel die Berücksichtigung der Freibeträge des SGB II weiterhin zu erfolgen hat, da hier die unionsrechtlichen Vorgaben nicht zu beachten seien. Wie verhält es sich aber mit der Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG?

Unbestritten handelt es sich bei dem unbefristeten Aufenthaltstitel nach § 9 a AufenthG um die Umsetzung der Vorgaben aus der Daueraufenthaltsrichtlinie.⁶ Entsprechend ist davon auszugehen, dass auch die unionsrechtlichen Maßstäbe greifen: Wie das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil unter Bezug auf das Urteil des EuGH vom 4.3.2010 (»Chakroun«)⁷ ausführt, handelt es sich im Anwendungsbereich der Familienzusammenführungsrichtlinie bei dem Begriff der »Sozialhilfeleistungen des [...] Mitgliedstaats« um einen autonomen Begriff des Unionsrechts, der nicht anhand von Begriffen des nationalen Rechts ausgelegt werden kann. Nach dem Unionsrecht beziehe sich der Begriff der Sozialhilfe in Art. 7 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie auf Unterstützungsleistungen, die einen Mangel an ausreichenden festen und regelmäßigen Einkünften ausgleichen. Unter diesen unionsrechtlichen Begriff der Sozialhilfe falle aber nicht der Freibetrag für Erwerbstätigkeit nach § 11 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 i. V. m. § 30 SGB II. Zu beachten ist dabei, dass der

Wortlaut der Bestimmungen über den Lebensunterhalt in Art. 7 Abs. 1 c der Familienzusammenführungsrichtlinie und in Art. 5 Abs. 1 a Daueraufenthaltsrichtlinie, der dem § 9 a AufenthG zugrunde liegt, identisch ist. Dementsprechend können für die Auslegung der Lebensunterhaltssicherung bezüglich des Daueraufenthaltserlaubnis-EG nur die Auslegungsmaßstäbe gelten, die der EuGH im Bereich der Familienzusammenführungsrichtlinie festgelegt hat und die vom BVerwG in seiner Entscheidung vom 16.11.2010 bestätigt wurden.

Im Ergebnis bedeutet das, dass die Anforderungen an die Sicherung des Lebensunterhalts bei der Daueraufenthaltserlaubnis-EG geringer sind als bei der Niederlassungserlaubnis.

Als zusätzlicher Vorteil der Daueraufenthaltserlaubnis-EG sind die besonderen Erlöschenstatbestände zu sehen. Anders als die Niederlassungserlaubnis erlischt sie erst, wenn sich der Ausländer mindestens zwölf zusammenhängende Monate außerhalb der EU (vgl. § 51 Abs. 9 Nr. 3 AufenthG) oder sechs Jahre nicht im Bundesgebiet aufgehalten hat oder in einem anderen Mitgliedstaat die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten erhalten hat. Für die Niederlassungserlaubnis gelten hingegen die allgemeinen Vorschriften des § 51 Abs. 1 Nr. 7 AufenthG, wonach die Erlaubnis erlischt, wenn der Ausländer ausgereist und nicht innerhalb von sechs Monaten oder einer von der Ausländerbehörde bestimmten längeren Frist wieder eingereist ist.

Wenn die Daueraufenthaltserlaubnis-EG geringere Anforderungen, aber günstigere Rechtsfolgen als die nationale Niederlassungserlaubnis hat, könnte man fragen, warum der Gesetzgeber dann die Niederlassungserlaubnis beibehalten hat. Die Niederlassungserlaubnis wird voraussichtlich zukünftig nur noch einen geringen Anwendungsbereich haben. Lediglich für eine Aufenthaltsverfestigung bei einem Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen (Abschnitt 5 des AufenthG) – also insbesondere bei Personen, die keinen Flüchtlingsstatus erhalten haben, bei denen aber ein Abschiebungsverbot festgestellt wurde – wird weiterhin die Niederlassungserlaubnis gemäß § 9 AufenthG eine Bedeutung haben, da aufgrund von § 26 Abs. 4 AufenthG bei der »humanitären« Niederlassungserlaubnis die Voraussetzungen von § 9 Abs. 2 AufenthG weiterhin vorliegen müssen.⁸

Zwar ist durch die Neufassung der Daueraufenthaltsrichtlinie (Richtlinie 2011/51/EU vom 11.5.2011) vorgesehen, dass auch die subsidiär Geschützten vom Daueraufenthaltsrecht-EG profitieren sollen, der deutsche Gesetzgeber wird die Erweiterung jedoch voraussichtlich nur auf die Schutzbedürftigen ausweiten, die einen euro-

³ Vgl. § 9 Abs. 2 Satz 3 SGB II

⁴ Richtlinie 2003/86/EG vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung.

⁵ BVerwG, a. a. O. (Fn. 2).

⁶ Richtlinie 2003/109/EG vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen; zur Umsetzung in nationales Recht vgl. Müller in HK-AuslR, vor §§ 9a–9c, Rn. 4 ff.

⁷ EuGH, Urteil vom 4.3.2010 – Chakroun, C 578/08 – ASYLMAGAZIN 5/2010, S. 167 ff.

⁸ Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention können weiterhin nach drei Jahren eine Niederlassungserlaubnis gemäß § 26 Abs. 3 AufenthG erhalten, ohne die Voraussetzungen des § 9 AufenthG zu erfüllen.

parechtlichen Schutz im Sinne der Qualifikationsrichtlinie genießen. Personen, bei denen ein Abschiebungsverbot nach nationalem Recht festgestellt wurde, werden entsprechend nicht unter diese Regelung fallen.

Ebenso problematisch könnte die Erfüllung der Voraussetzungen der Daueraufenthaltserlaubnis-EG für Personen sein, die aufgrund einer körperlichen, seelischen oder geistigen Behinderung oder Krankheit zur Erwerbstätigkeit nicht in der Lage sind. In einem solchen Fall gilt bei der Beantragung der Niederlassungserlaubnis gemäß § 9 Abs. 2 Satz 6 AufenthG eine Ausnahme insofern, als von der Sicherung des Lebensunterhalts und der Beitragszahlungen in die Rentenversicherung abgesehen werden kann. Die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG gemäß § 9 a AufenthG sieht in einen solchen Fall dagegen nicht die Möglichkeit vor, von der Lebensunterhaltssicherung abzusehen.⁹ Allerdings ist gemäß § 9 a Abs. 1 Satz 3 AufenthG die Daueraufenthaltserlaubnis-EG der Niederlassungserlaubnis gleichgestellt, wenn nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt ist. Daher dürfte auch die Ausnahmeregelung für Personen mit einer körperlichen, geistigen, seelischen Krankheit oder Behinderung von § 9 Abs. 2 Satz 6 AufenthG bei der Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG heranzuziehen sein.

3. Fazit

Die Niederlassungserlaubnis wird auch in der Praxis an Bedeutung verlieren. Es ist kaum vorstellbar, dass es zukünftig – von anerkannten Flüchtlingen abgesehen – eine Vielzahl von Fällen geben wird, für die eine Niederlassungserlaubnis im Vergleich zur Daueraufenthaltserlaubnis-EG Vorteile bringt. Für viele Betroffene wird daher zu prüfen sein, ob nicht direkt die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG beantragt werden kann. Lediglich Personen, bei denen Abschiebungsverbote nach nationalem Recht festgestellt wurden, werden die höheren Voraussetzungen der Lebensunterhaltssicherung erfüllen müssen. Warum man für diesen Personenkreis, bei dem es häufig um kranke Personen mit einem Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 7 Satz 1 AufenthG geht, strengere Voraussetzungen an die Aufenthaltsverfestigung gelten lässt, ist kaum nachzuvollziehen.

⁹ Müller (a. a. O., Fn. 6), § 9 a Nr. 15.



Informationsverbund
ASYL & MIGRATION

Unsere Angebote

ASYLMAGAZIN Die Zeitschrift für Flüchtlings- und Migrationsrecht. Enthält Rechtsprechung, Länderinformationen, Beiträge für die Beratungspraxis und zu aktuellen rechtlichen Entwicklungen sowie Nachrichten. Das ASYLMAGAZIN erscheint zehnmal im Jahr mit dem Asyl-Info von Amnesty International zum gemeinsamen Abonnement-Preis von 72 € jährlich.

Dokumente, die sich zur Veröffentlichung im ASYLMAGAZIN eignen, senden Sie bitte an den Informationsverbund Asyl und Migration, Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin, Fax 030/467 93 329, redaktion@asyl.net.

www.asyl.net Rechtsprechungsdatenbank zum Flüchtlings- und Migrationsrecht sowie sachverwandten Rechtsgebieten, ausgewählte Rechtsprechung und Länderinformationen, Adressen, Arbeitsmittel und Tipps.

www.ecoi.net Online-Datenbank mit den wichtigsten öffentlich zugänglichen Informationen zu Herkunftsländern.

Schulungen und Vorträge Einführungen in Rechtsgebiete, Vorträge zu besonderen rechtlichen Fragestellungen oder zur Recherche von Herkunftsländerinformationen.

Dokumenten- und Broschürenversand Dokumente, die im ASYLMAGAZIN und bei www.asyl.net erwähnt werden, können bezogen werden bei IBIS – Interkulturelle Arbeitsstelle e. V., Klävemannstraße 16, 26122 Oldenburg, Fax: 0441/9849606, info@ibis-ev.de.



In Kooperation mit

