

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts (Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 28.09.2022, BT-Drs. 20/3717) zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 28.11.2022

terre des hommes bedankt sich für die Einladung zur Sachverständigenanhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts. Die vorliegende Stellungnahme legt den Fokus auf die gesetzlichen Regelungen des Chancen-Aufenthaltsrechts und der Aufenthaltsgewährung für gut integrierte Jugendliche und junge Volljährige sowie bei nachhaltiger Integration. Die in vorliegendem Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Änderungen zur Teilnahme an Integrationskursen und berufsbezogener Sprachförderung, den Regelungen zum Ausweisungs- und Abschiebungshaftrecht sowie dem Familiennachzug werden cursorisch abgehandelt. Überlegungen zu Vorlagen der Fraktion DIE LINKE fließen punktuell in die Ausführungen ein.

Etwa 247.000 Menschen, unter ihnen viele Kinder und Jugendliche, leben derzeit mit einer Duldung in Deutschland, etwa 137.000 von ihnen länger als fünf Jahre.¹ Sie wissen nie: Kann ich bleiben oder werde ich abgeschoben? Der Chancenaufenthalt soll die Praxis der langjährigen Kettenduldungen und ungewissen Aufenthaltsperspektive für Personen, die am 1. Januar 2022 seit fünf Jahren in Deutschland geduldet waren, beenden. Dazu sollen Betroffene einmalig einen einjährigen Aufenthalt »auf Probe« erhalten, um fehlende Voraussetzungen für ein längerfristiges Bleiberecht zu erfüllen.

Gesamtbewertung des Gesetzesentwurfs zum Chancen-Aufenthaltsrecht

Das Ziel, Kettenduldungen zu beenden, ist uneingeschränkt zu begrüßen. Auch die generelle Ausgestaltung des Gesetzes hat sich seit dem Referentenentwurf des Ministeriums des Inneren und für Heimat verbessert. Es sind jedoch sowohl beim Chancen-Aufenthaltsrecht als auch beim weiterführenden Bleiberecht, insbesondere bei § 25a AufenthG, weiterhin einige Anpassungen notwendig, um das Gesetz in der Praxis zum Erfolg zu führen. Insbesondere bleibt aktuell ein Flickenteppich in der bundesweiten Erteilungspraxis zu befürchten, da Ausländerbehörden weiterhin teils große Entscheidungsspielräume haben. Werden im parlamentarischen Verfahren aber noch Nachbesserungen vorgenommen, kann das Gesetz eine wahre Chance für Familien, Jugendliche und junge Volljährige bereithalten - egal ob sie in Bremen, Buxtehude oder Bamberg wohnen.

¹ BT Drs. 20/3201, Antwort zu Frage 18 (Stand: 30.06.2022).

Nachfolgend die Änderungsvorschläge im Einzelnen

§ 104c AufenthG-E Chancenaufenthalt	Nr. 1 - 8
§ 25a AufenthG - Aufenthaltsgewährung bei gut integrier- ten Jugendlichen und jungen Volljährigen	Nr. 9 - 17
Weitere Regelungen	Nr. 18 - 20

§ 104c AufenthG-E Chancen-Aufenthaltsrecht

1. Klarstellung des Begünstigtenkreises beugt rechtswidrigem Ausschluss vor.

Jede vollziehbar ausreisepflichtige Person, die nicht abgeschoben wird, ist nach dem Aufenthaltsgesetz zu dulden.² Trotzdem wird uns immer wieder aus der Praxis berichtet, dass Personen, die faktisch geduldet sind, anstatt einer Duldung eine Grenzübertrittsbescheinigung oder sonstige Dokumente, die das Aufenthaltsgesetz dafür nicht vorsieht, ausgehändigt werden. Um vorzubeugen, dass die Ausstellung etwaiger sonstiger Bescheinigungen anstatt einer Duldung den Übergang in den Chancen-Aufenthalt ungerechtfertigt verhindert, sollte eine entsprechende Klarstellung zumindest in der Gesetzesbegründung erfolgen. Einzig relevant für die Erteilung des Chancen-Aufenthaltsrecht ist der faktische Duldungsstatus. Die Duldungsbescheinigung hat rein deklaratorischen Wert und ist unerheblich für die Erfüllung dieser Erteilungsvoraussetzung.³ Besser wäre aus unserer Sicht allerdings noch, den Begriff »geduldeter Ausländer« durch »vollziehbar ausreisepflichtiger Ausländer« zu ersetzen. Ein entsprechender Hinweis ist auch hinsichtlich der Voraufenthaltszeiten erforderlich.

2. Erteilungsanspruch sorgt für bundeseinheitliche, faire Rechtsanwendung.

Das Chancen-Aufenthaltsrecht sollte allen Personen, die sich für ihn qualifizieren, einen Anspruch vermitteln. Das gebundene Ermessen, das Ausländerbehörden nach der aktuellen Fassung beim Chancen-Aufenthalt haben (»soll«-Regelung), wird absehbar zu einer bundesweit uneinheitlichen Anwendung führen und in letzter Konsequenz weiterhin den Übergang ins Bleiberecht verhindern. Insbesondere werden Personen, deren Antrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde, etwa, weil sie im Asylverfahren vermeintlich über ihre Identität getäuscht haben, voraussichtlich vielerorts von der Chance ausgeschlossen werden. Dahingehend haben Ausländerbehörden gemäß § 104c Abs. 3 S. 1 AufenthG-E freies Ermessen (»kann«-Regelung). Ziel der »Chance« sollte es aber vielmehr sein, Personen zu ermöglichen, ebensolche Missverständnisse oder Täuschungen über Identität aus dem Asylverfahren auszuräumen. Insofern wäre ein möglicher Ausschluss von Betroffenen hier im Widerspruch zum Anliegen des Gesetzes.

² Vgl. BVerwG NVwZ 1998, 297 (298).

³ BeckOK AuslR/Kluth/Breidenbach AufenthG § 60a Rn. 46.

3. Aufhebung des Stichtags verstetigt Erfolgskonzept des Chancen-Aufenthalts und begünstigt das Ziel, Kettenduldungen zu beenden.

Der Stichtag 1. Januar 2022 sollte ersatzlos gestrichen werden. Die Ausstellung von Kettenduldungen sollte unabhängig davon, ob Geflüchtete zum 1. Januar 2022 viereinhalb oder fünf Jahre in Deutschland gelebt haben, beendet werden. Dass die Einführung einer stichtagunabhängigen Chance zu einem sog. „Pull-Faktor“ werden könnte, ist unwahrscheinlich - zum einen, da Personen schon seit vielen Jahren in Deutschland leben müssen, um eine Chance zu erhalten. Zum anderen ist der Einfluss nationaler Migrations-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik als signifikanter Faktor für Zielstaatsentscheidungen weitestgehend widerlegt genauso wie das Konzept der „Pull-Faktoren“ an sich.⁴ Auch der Bundesrat rät dazu, die Geltungsdauer des Gesetzes nicht durch einen Stichtag von vornherein einzuschränken.⁵

Hilfsweise sollte der Stichtag aber zumindest auf das Datum der Veröffentlichung des Gesetzes verlegt werden. Betroffenen darf die Verzögerung im Gesetzgebungsverfahren, aufgrund derer sie entgegen den Versprechungen des Koalitionsvertrags bis jetzt weiter in Ungewissheit über ihren Aufenthalt leben, nicht zum Nachteil gereichen.

4. Möglichkeit zur Verlängerung des individuellen Chancenaufenthalts verhindert ungerechtfertigten Rückfall in die Duldung.

Es sollte eine Möglichkeit zur Verlängerung des Chancenjahres gewährt werden. Einige junge Menschen werden aus Gründen, die sie nicht selbst zu verantworten haben, nicht innerhalb eines Jahres ihre Identität klären oder einen Pass beschaffen können. Der Zeitraum eines Jahres kann leicht überschritten werden, wenn Identitätsklärung und Passbeschaffung in gestaffelten Schritten in Austausch mit verschiedenen Heimatbehörden erfolgen und womöglich eine Reise ins Heimatland erfordern, wenn fehlende Identitätsdokumente für die Passbeantragung beschafft werden müssen oder der Pass nur im Heimatland beantragt werden kann. Es sollte daher die Möglichkeit der individuellen Verlängerung geben, solange die Erfüllung der Voraussetzungen bei Fristverlängerung wahrscheinlich ist.

5. Praxisnahe, verbindliche Hinweispflicht unterstützt Personen beim Nutzen der »Chance«.

Gemäß der im Regierungsentwurf eingefügten Hinweispflicht des 104c Abs. 4 AufenthG-E sind Betroffene auf die Voraussetzungen der weiterführenden Aufenthalte hinzuweisen, wobei ihnen auch konkrete zumutbare Handlungspflichten mitgeteilt werden sollen. Wir begrüßen eine derartige Hinweispflicht.

Wir empfehlen allerdings folgende Anpassungen, damit die Hinweispflicht auch in der Praxis den gewünschten Erfolg erzielen kann: Erstens sollte ein Anspruch auf Mitteilung

⁴ BAMF, Warum Deutschland? (2013), S. 6, 43, 150 ff.; *Pascal Siggelkow*, Migrationsforschung: "Pull-Faktoren werden deutlich überschätzt", tagesschau.de, 12.10.2022, <https://www.tagesschau.de/faktenfinder/migration-push-pull-faktoren-101.html>; *Lucy Mayblin*, Senior Lecturer in Sociology at Sheffield University, Op-ed: Pull Factors - The Myth That Never Dies..., ECRE, 15.03.2019, <https://ecre.org/op-ed-pull-factors-the-myth-that-never-dies/>.

⁵ BT-Drs. 20/3717, Anlage 4, S. 65, Nr. 4.

der zumutbaren Handlungen geschaffen werden. Ohne Anspruch auf Mitteilung seitens der Ausländerbehörde werden Hinweise auf die zumutbaren Handlungspflichten voraussichtlich nicht wie beabsichtigt in allen Ausländerbehörden gegeben. Zweitens sollten die Handlungspflichten individualisiert sein. Ohne Individualisierung der mitzuteilenden Handlungspflichten läuft die Hinweispflicht ins Leere, da sich mögliche und zumutbare Handlungen insbesondere bei Identitätsklärung und Passbeschaffung stark herkunftslandabhängig und individuell unterscheiden. Drittens sollte die Mitteilung schriftlich auf Deutsch und auf einer der Person verständlichen Sprache sowie dem Alter und Reifegrad angemessen erfolgen. Unterbleibt die Verschriftlichung auf Deutsch und auf einer für die betroffene Person verständlichen Sprache oder ist die Mitteilung nicht altersgerecht, werden die Person selbst, aber auch Arbeitgeber*innen und Beratende erheblich dabei behindert, die Handlungspflichten zu erfüllen.

Auch über das Chancen-Aufenthaltsrecht hinaus hätte eine derartige Konkretisierung der Hinweispflichten der Ausländerbehörde immensen Mehrwert für Betroffene.⁶ Wir empfehlen eine entsprechende Anpassung in § 82 Abs. 3 AufenthG.

6. Kindgerechte Anforderungen an das Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung tragen dazu bei, dass Kinder das Erfordernis tatsächlich erfüllen können.

Aus kinderrechtlicher Sicht ist ein Zusatz, der klarstellt, dass ein entsprechendes Bekenntnis qualifiziert abzugeben ist, d.h. bei Kindern dem Alter und Reifegrad entsprechend, in § 104c Abs. 2 S. 1 i.V.m. Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AufenthG-E unabdingbar - und zwar in allen derartigen Regelungen, auch in § 25b AufenthG. Je jünger die Kinder sind, umso schwerer wird es, ein Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung sinnvollerweise zu erhalten. Uns sind aus der Praxis Beispiele bekannt, bei denen das Unvermögen von Kindern, ein solches Bekenntnis abzugeben, zu Schwierigkeiten bei der Erteilung eines akzessorischen Aufenthalts nach § 25b AufenthG geführt hat.

7. Streichung, hilfsweise Herabsetzung der Straffälligkeitsgrenze trägt Lebensumständen von Geduldeten Rechnung.

Personen, die wegen einer vorsätzlichen Straftat strafrechtlich verurteilt wurden, sind von der Erteilung des Chancen-Aufenthaltsrechts ausgeschlossen. Unschädlich sind Geldstrafen bis 50 Tagessätzen bzw. 90 Tagessätzen bei Verstößen gegen das Asyl- und Aufenthaltsrecht. Verurteilungen nach dem Jugendstrafrecht, die nicht auf Jugendstrafe lauten, wurden im Regierungsentwurf erfreulicherweise ausgenommen.

Schwere Straftaten begründen ohnehin ein Ausweisungsinteresse, dies führt grundsätzlich zur Versagung der Erteilung eines Aufenthaltstitels. Eine Doppelbestrafung, in der Form, dass neben strafrechtlichen Folgen in weniger schweren Fällen auch ein Bleiberecht verwehrt wird, ist unverhältnismäßig. Delikte wie das mehrmalige Fahren ohne Fahrschein oder der Verstoß gegen die aufenthaltsrechtliche Residenzpflicht sind in der Regel eng verknüpft mit den eingeschränkten sozialen Rechten, die ein Leben mit Duldung

⁶ Gemäß ständiger Rechtsprechung besteht zwar in der Regel bereits zumindest die Verpflichtung, konkrete Mitwirkungshandlungen zu benennen - doch sogar dies bleibt in der Praxis nur zu oft aus. Siehe bspw. VGH Bayern, Beschluss vom 22.01.2018 - 19 CE 18.51 - asyl.net: M25897.

bedeutet. Sanktionen müssen hier mit Augenmaß erfolgen und dürfen nicht dazu führen, dass andere Integrationsleistungen gänzlich folgenlos bleiben. Der Versagungsgrund der Straffälligkeit sollte folglich gänzlich gestrichen werden.

Zumindest sollte im Sinne einer wahren Chance beim Chancen-Aufenthalt keine höhere Hürde als bei den anschlussfähigen Aufenthaltstiteln angelegt werden. Analog zu § 25b Abs. 2 Nr. 2 AufenthG i.V.m. § 54 Abs. 1 und Abs. 2, Nr. 1 und 2 AufenthG sollten nur Personen mit einer Verurteilung zur Freiheitsstrafe von mehr als 6 Monaten bzw. einer Jugendstrafe ohne Bewährung von mindestens einem Jahr ausgeschlossen werden. Hilfsweise sollten die für die Versagung eines Aufenthaltstitels normierten Tagessätze von 50 bzw. 90 auf 90 bzw. 150 Tagessätzen, zumindest aber auf die in anderen Rechtsbereichen üblichen 60 bzw. 120 Tagessätze erhöht werden. Zusätzlich empfehlen wir, ähnlich wie in der Vorlage der Fraktion DIE LINKE vorgeschlagen, Ausländerbehörden zu ermöglichen, Integrationsleistungen und individuelle Lebensumstände gegen die Schwere der Straftat abzuwägen.⁷

8. Streichung, hilfsweise Anpassung des Versagungsgrunds der Täuschung oder Falschangaben erhöht Wahrscheinlichkeit, dass Missverständnisse zu Identität aufgeklärt werden.

Mehrfach vorsätzlich getätigte Falschangaben oder Täuschungen, die in der Gegenwart die Abschiebung verhindern, sollen zum Ausschluss vom Chancen-Aufenthaltsrecht führen. Dieser Versagungsgrund ist im Koalitionsvertrag nicht vorgesehen und kann dem nachhaltigen Erfolg des Chancen-Aufenthalts zuwiderlaufen. Antragstellenden sollte ohne Angst vor aufenthaltsbeendenden Maßnahmen oder anderen Konsequenzen die Möglichkeit gegeben werden, etwaige Missverständnisse zu ihren personenbezogenen Daten oder Ähnlichem aufzuklären. Wir empfehlen die Streichung dieses Versagungsgrunds. Diese Empfehlung teilt im Übrigen der Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik des Bundesrats.⁸ Zumindest sollte durch den Zusatz von »nachweislich« klargestellt werden, dass der Ausländerbehörde die Darlegungs- und Beweislast zukommt, falsche Angaben oder Täuschung zu belegen. Eine Anpassung sollte auch in §§ 25a Abs. 1 S. 3 AufenthG und 25b Abs. 2 Nr. 1 AufenthG erfolgen.

§ 25a AufenthG - Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und jungen Volljährigen

9. Erteilungsanspruch sorgt für bundeseinheitliche, faire Rechtsanwendung.

Wir empfehlen unter Berücksichtigung der aktuellen Erteilungspraxis, § 25a AufenthG zu einer Anspruchsregelung (»ist«-Bestimmung) umzuformulieren. Aus der Praxis wird berichtet, dass der gewisse Ermessensspielraum (»soll«-Regelung), der Ausländerbehörden aktuell zugestanden wird, regelmäßig nicht im Sinne der Antragstellenden ausgelegt wird. Wenn Jugendliche und Heranwachsende die hohen Hürden des § 25a Abs. 1 AufenthG gemeistert haben, sollten sie einen Anspruch darauf haben, dass ihre Lebens-

⁷ § 25c Abs. 1 Nr. 2 S.2.HS AufenthG-E, BT-Drs. 20/1851.

⁸ BR-Drs. 367/1/22, AIS: Nr. 15.

leistung in jungen Jahren auch gewürdigt wird. Eine Anpassung sollte auch in § 25b AufenthG erfolgen.

10. Die Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention machen Zugang von Minderjährigen bis 14 Jahren erforderlich.

Aus kinderrechtlicher Sicht sollte der Zugang zur Aufenthaltssicherung auch Minderjährigen bis 14 Jahren ermöglicht werden, auch und insbesondere, weil für die kindliche Entwicklung ein sicheres Umfeld ohne Zukunftsängste und Ungewissheit besonders zentral ist. Der Kinderrechtsausschuss zeigte sich in seinen Abschließenden Bemerkungen zu Deutschland von September 2022 besorgt, dass das Prinzip der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls nicht in allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, geachtet wird und fordert die Bundesregierung auf, sicherzustellen, dass in Gesetzgebung, Exekutive und Gerichtsbarkeit das Kindeswohlprinzip stets berücksichtigt wird - insbesondere im Bereich Asyl und Migration.⁹ Die Öffnung des § 25a AufenthG für Minderjährige bis 14 Jahre ist eine Chance, das Kindeswohl im Sinne des Kindeswohlprinzips der UN-KRK als Förderrecht zu achten und es vor etwaige migrationspolitische Belange zu stellen. Eine Öffnung für Kinder empfahl auch der Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik des Bundesrats.¹⁰

11. Der Zugang von Inhaber*innen von Aufenthaltstiteln und Aufenthaltsgestattung fördert selbstbestimmte Berufswahl und unterstützt junge Geflüchteten auf dem Weg zur Fachkraft.

Wir empfehlen, auch jungen Inhaber*innen von Aufenthaltstiteln zu ermöglichen, von § 25a AufenthG zu profitieren. Dies betrifft beispielsweise Personen, die nach Inanspruchnahme der Ausbildungsduldung einen Aufenthalt für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung innehaben (§ 19d AufenthG). Es sollte ihnen unbenommen bleiben, sich mittels eines Wechsels in § 25a AufenthG durch einen fachinternen Meister, ein Studium oder Ähnliches weiterzuqualifizieren. Auch Asylsuchende, denen zeitgleich zu einem Asylverfahren die Aufenthaltssicherung aus Gründen der Integration offensteht, sollten diese Chance nutzen können. Ein Asylverfahren sollte unbenommen der Aufenthaltsverfestigung aus Gründen der Integration betrieben werden können, um zeitgleich den Aufenthalt zu sichern und den Schutzbedarf festzustellen.

12. Verlässliche Erteilung des Aufenthalts stärkt Rechtssicherheit für junge Geflüchtete.

Für die Erteilung des Bleiberechts nach § 25a AufenthG (und § 25b AufenthG) muss gemäß der allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen die Passpflicht erfüllt (§ 5 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG i.V.m. § 3 AufenthG) und die Identität und Staatsangehörigkeit geklärt sein (§ 5 Abs. 1 Nr. 1a AufenthG). Ausnahmen sind bei der Aufenthaltserteilung nach § 25a AufenthG nur im Ermessen der Ausländerbehörde möglich (§ 5 Abs 3 S. 2 AufenthG).

§ 25a Abs. 6 AufenthG-E legt zusätzlich fest, dass von Identitätsklärung nur abgesehen werden soll, wenn alle erforderlichen und zumutbaren Handlungen erfolglos betrieben

⁹ CRC/C/DEU/CO/5-6, Rn. 16.

¹⁰ BR-Drs. 367/1/22, AIS: Nr. 8.

wurden. Dabei scheint die Intention des Gesetzgebers zu sein, das Ermessen bei der Identitätsklärung zusätzlich einzuschränken. Praktisch geht der Mehrwert dieser Sondereinschränkung jedoch gegen Null und stiftet nur zusätzliche Verwirrung bei der Anwendung. Denn schon jetzt wird das Ermessen des § 5 Abs. 3 S. 2 AufenthG vielerorts nicht zugunsten der Antragstellenden genutzt, schon gar nicht über Fälle der Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit hinaus. Eine Streichung von Satz 1 ist zu empfehlen.

Satz 2 sollte von einer Ermessensregelung („kann“) zu einer Anspruchsregelung („ist“) umgewandelt werden. Es ist nicht ersichtlich, warum Ausländerbehörden freies Ermessen („kann“-Regelung) haben sollten, die Identitätsklärung aufrechtzuerhalten, wenn die Betroffenen alle erforderlichen und zumutbaren Maßnahmen erfolglos betrieben haben. Das gilt auch für die Passbeschaffung und die damit verbundene Passpflicht- auf sie muss in § 25a Abs. 6 AufenthG-E bei Unzumutbarkeit oder Unmöglichkeit explizit verzichtet werden. Ausländerbehörden machen meist keine Unterscheidung zwischen Identitätsklärung und Passbeschaffung, obgleich dies geboten wäre. Denn Passbeschaffung ist zwar die bevorzugte, aber nicht die einzige Form der Identitätsklärung.¹¹ Viele Jugendliche und junge Menschen können ihre Identität durch amtliche Identitätsdokumente, Geburtsurkunden, Führerschein, Schulzeugnisse o.Ä. nachweisen, aber nicht auf zumutbare Weise ihren Pass beschaffen, wie etwa Menschen aus Eritrea.¹² Dennoch schicken Ausländerbehörden sie nur zu oft in Endlosschleifen der Passbeschaffung, die sie nicht überwinden können. Andere Jugendliche können weder ihren Pass beschaffen noch auf andere Weise ihre Identität klären. Beispielsweise seien junge Menschen afghanischer Herkunft genannt, die im Iran geboren sind und weder von den afghanischen noch den iranischen Behörden als Staatsangehörige anerkannt werden. Auch ihnen darf der Weg in den gesicherten Aufenthalt nicht versperrt werden, wenn sie bei Passbeschaffung und sonstiger Identitätsklärung, soweit zumutbar und möglich, mitgewirkt haben. Dies sollte im Übrigen für alle Jugendlichen und jungen Volljährigen, die § 25a AufenthG beantragen, gelten, nicht nur, wie aktuell vorgesehen, für diejenigen mit Chancenaufenthalt. Eine entsprechende Anpassung ist zudem auch in § 25b Abs. 8 AufenthG-E nötig.

Identitätsklärung und Passbeschaffung stellt in der Praxis immer wieder eine der größten Hürden für geflüchtete Menschen dar. Auf lange Sicht sollte der Gesetzgeber eine nachhaltige und klare Regelung zu den diesbezüglich abverlangten Mitwirkungspflichten finden - die Grenze muss hier jedenfalls das *objektiv* Mögliche und *subjektiv* Zumutbare sein.¹³ Ein Absehen von Identitätsklärung und Passpflicht bei der Erteilung von humanitären Aufenthaltstiteln sollte, wenn diese Grenze erreicht ist, in § 5 Abs. 3 S. 2 AufenthG verbindlich gemacht werden. Zur Identitätsklärung sollte dann die im Koalitionsvertrag vereinbarten Versicherung an Eides statt genügen. Zur Erfüllung der Passpflicht sollte regelmäßig ein Reiseausweis für Ausländer gemäß § 5 AufenthV ausgestellt werden. Auch die ausweisrechtlichen Pflichten des § 48 AufenthG sollten entsprechend angepasst

¹¹ Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat zum Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung (BGBl. I 2019, S. 1021), Rn. 60c.2.3.2, 20.12. 2019. verfügbar unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/migration/anwendungshinweise-zum-gesetz-ueber-duldung-bei-ausbildung.pdf?BVerwG,Urt.v.23.09.2020-1C36.19,Rn.18ff>.

¹² BVerwG, Urt. v. 11.10.2022 - 1 C 9.21 (Pressemitteilung) - asyl.net: M30993.

¹³ So BVerwG, Urt. v. 23.09.2020- 1 C 36.19 zu Identitätsklärung im Kontext der Einbürgerung.

werden. Gleichzeitig muss klargestellt werden, dass Identitätsklärung und Passpflicht nicht deckungsgleiche Voraussetzungen sind.

13. Schulische Erfolge müssen an die Lebensrealität geflüchteter Jugendlicher und junger Menschen sowie Menschen mit Erkrankung oder Behinderung angepasst werden.

Die Bedeutung des Schulbesuchs sollte an die tatsächlichen Möglichkeiten der geflüchteten Kinder und Jugendlichen angepasst werden. Der Druck, unter dem junge Geflüchtete stehen, ist immens und darf nicht durch starre Leistungsanforderungen weiter verstärkt werden. Die Belastungserfahrungen der jungen Menschen und die ungleichen Startbedingungen für neueingereiste Schüler*innen müssen berücksichtigt werden. Wir empfehlen folgende Konkretisierung der Anforderung des Schulbesuchs in § 25a Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AufenthG: *»überwiegend erfolgreich im Rahmen der individuellen Möglichkeiten«*.

Durch die Anforderung des *»überwiegend erfolgreichen«* Schulbesuchs kann einerseits weiterhin die schulische Gesamtsituation des jungen Menschen, wie Noten, Regelmäßigkeit, Mitarbeit und Umgang mit Mitschüler*innen, in die Bewertung einfließen. Andererseits wird klargestellt, dass keine übertrieben hohen Anforderungen an den Schulerfolg geknüpft sind. Solange das Ziel des Schulabschlusses nicht offensichtlich verfehlt wird und ein Verlassen der Schule unmittelbar und unausweichlich bevorsteht, sollte die Aussicht auf einen Schulabschluss nicht in Abrede gestellt werden. Ein- oder zweimaliges Durchfallen in einigen Fächern, Fehltage, zurückgezogenes Verhalten o. Ä. müssen unschädlich sein.

Zusätzlich werden durch die Ergänzung *»im Rahmen der individuellen Möglichkeiten«* nicht das Verhalten der gesamten Schulpopulation, sondern die individuellen Lebensumstände und Startbedingungen des jungen Menschen zum Gradmaß. Alle Menschen lernen unterschiedlich schnell, haben unterschiedliche Fähigkeiten, unterschiedliche Lebenserfahrungen und private Situationen. Bei geflüchteten Jugendlichen kommt hinzu, dass sie teils durch Traumata psychisch destabilisiert sind und durch viele Behördentermine Lerninhalte verpassen. Sie benötigen teils zusätzliche pädagogische Hilfe, die ihnen jedoch oft nicht zur Seite gestellt wird. Sie sollten nicht noch zusätzlich vom gesicherten Aufenthalt ausgeschlossen werden.

Neben einem Schulbesuch oder einem Schulabschluss sollten zudem auch laufende berufliche Qualifizierungen, wie Ausbildung, Studium, Freiwilligendienst (BFD, FSJ etc.), Einstiegsqualifizierungen, Praktika, Deutsch- oder Integrationskurse und andere berufs- oder ausbildungsvorbereitende Maßnahmen zur Erteilung von § 25a AufenthG führen können – insbesondere, wenn die Regelung junge Volljährige einbezieht. Wir sehen eine klare Auflistung der zulässigen Qualifizierungsmaßnahmen in Anlehnung an den Bremer Erlass zu § 25b AufenthG¹⁴ als Möglichkeit an, um einer uneinheitlichen Entscheidungspraxis bei der Anerkennung zuvorzukommen.

¹⁴ Erlass e20-09-01- Integration junge Geflüchtete Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen für junge Geflüchtete in Bildung, Ausbildung und Studium, in Kraft getreten am 14.09.2020, verfügbar unter:

Darüber hinaus sollte die Regelung um die Möglichkeit ergänzt werden, bei Personen mit Behinderung unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls bzw. Würdigung aller bisherigen Integrationsleistungen, generell von der Voraussetzung eines »(überwiegend) erfolgreichen Schulbesuchs« abzusehen.¹⁵ Integrationsleistungen dieser Personengruppe werden bisher kaum berücksichtigt, während wir von zahlreichen Fällen wissen, in denen sich Menschen im Rahmen ihrer Möglichkeiten, etwa in Form von praktischen Tätigkeiten, selbst eine Perspektive eröffnet haben.

14. Streichung der Integrationsprognose fördert einheitliche Rechtsanwendung.

Die Bestimmungen zum Schulbesuch lassen die Voraussetzung gemäß § 25a Abs. 1 S. 1 Nr. 4 AufenthG, sich in Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland einfügen zu können, obsolet erscheinen. Personen, die entsprechend gute Einbindung in das deutsche Bildungssystem vorweisen können und auch die sonstigen Voraussetzungen für dieses Bleiberecht erfüllen, sind auch in der Lage, sich in die hiesigen Lebensverhältnisse einzufügen. Unsere Erfahrung zeigt zudem, dass gerade diese Bestimmung Möglichkeiten für restriktive, dem Sinn des Gesetzes widersprechende Behördenentscheidungen eröffnet. Sie sollte ersatzlos gestrichen werden.

15. Gleiche Zugangsbedingungen zu §§ 25a und 25b AufenthG für Personen mit und ohne Chancen-Aufenthaltsrecht sorgen für Fairness unter Antragstellenden.

Erfreulicherweise werden bei Personen mit Chancen-Aufenthaltsrecht nach § 104c AufenthG-E Voraufenthaltszeiten mit Duldung bei ungeklärter Identität nach § 60b AufenthG (sog. Duldung »light«) angerechnet, um die Erteilungsvoraussetzungen der §§ 25a und 25b AufenthG zu erfüllen. Nicht ersichtlich ist jedoch, warum anderen Jugendlichen und jungen Volljährigen, die die Kriterien der §§ 25a und 25b AufenthG erfüllen, der Weg in eine sichere Aufenthaltsperspektive und somit eine sichere Zukunft in Deutschland verwehrt werden sollte, wenn sie aufgrund einer Duldung „light“ in der Vergangenheit nicht genügend Voraufenthaltszeiten akkumulieren konnten. Die Abschaffung der Duldung „light“ ist klar als Ziel im Koalitionsvertrag benannt. Es ist nicht ersichtlich, warum Personen mit Voraufenthaltszeiten in der Duldung „light“ bei der Erteilung von § 25a AufenthG benachteiligt bleiben sollten, wenn diese Duldungsform ohnehin gestrichen werden soll.¹⁶

16. Familien gehören zusammen - auch die Familien von gut integrierten geduldeten Jugendlichen und jungen Erwachsenen.

Das akzessorische Aufenthaltsrecht von Ehepartner*innen, Eltern und Geschwistern in § 25a Abs. 2 AufenthG sollte erleichtert werden. Sind Ehepartner*innen, Eltern und Geschwister von Rückführung bedroht und blicken in eine ungewisse Zukunft, können Jugendliche und junge Volljährige nicht zur Ruhe kommen und sich auf ihre Zukunft in

https://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2020/10/ERlass-HB_AE_25b_junge_Gefl_01-09-2020.pdf.

¹⁵ Dies entspricht auch den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention, die u.a. eine Diskriminierung aufgrund der Behinderung verbietet (Art. 5 Abs. 2 UN-Behindertenrechtskonvention).

¹⁶ Diesbezüglich ist der Koalitionsvertrag widersprüchlich. Denn trotz dem Bekenntnis zur Abschaffung der Duldung nach § 60b AufenthG soll einer ihrer entscheidendsten Rechtsfolgen erhalten bleiben - die Nicht-Anrechnung von Voraufenthaltszeiten mit ungeklärter Identität. Eine Abschaffung des Titels muss unserer Ansicht nach auch die Abschaffung dieser Voraussetzung beinhalten.

Deutschland konzentrieren. Familien sollten, insbesondere wenn es sich um Kernfamilie handelt, ebenfalls eine Aufenthaltserlaubnis erhalten - und zwar nicht im Ermessen der Ausländerbehörde, sondern als Anspruch. In der Regel besteht für sie keine Möglichkeit der Ausreise aufgrund des Familienverhältnisses - sie sollten in dieser Situation nicht im Status der Duldung zurückgelassen werden. Zumindest sollte die Anforderung der Lebensunterhaltssicherung (§ 25a Abs. 2 S. 1 Nr. 2 AufenthG) auf »überwiegend gesicherten Lebensunterhalt« herabgesenkt werden. Familien gehören zusammen. Wenn Jugendliche oder junge Volljährige die Möglichkeit erhalten, ihre Zukunft erfolgreich in Deutschland zu gestalten, sollte die Sorge um die aufenthaltsrechtliche Situation von Eltern und Geschwistern dem Erfolg nicht entgegenstehen.

17. Eine Verlängerung auf Kulanz ermöglicht jungen Geflüchteten berufliche Umorientierung, wenn dies notwendig wird.

In der Regel stellt die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nach § 25a Abs. 1 AufenthG keine Schwierigkeit dar. In Fallkonstellationen, in denen Jugendliche und junge Volljährige jedoch die Erteilungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllen (wenn sie beispielsweise nach der Ausbildung nicht sofort den Lebensunterhalt sichern können), können sie aus der Aufenthaltserteilung nach § 25a AufenthG herausfallen. Wir schlagen vor, ähnlich wie bei der Ausbildungsduldung in § 60c Abs. 6 AufenthG, auch hier eine Art Kulanzzeit in den Gesetzentwurf einzufügen, die es Jugendlichen und jungen Erwachsenen ermöglicht, sich nach dem Abschluss einer Bildungsmaßnahme oder bei einem Wunsch nach Jobwechsel ohne Angst vor aufenthaltsbeendenden Maßnahmen neu zu orientieren.

Bewertung der weiteren Regelungen

18. Zugang zu Integrationskurs und berufsbezogenen Deutschsprachförderung (§§ 44, 45a AufenthG)

Wir begrüßen, dass die Teilnahme am Integrationskurs und der berufsbezogener Deutschsprachförderung nun, wenn auch nicht als Anspruch, allen Personen mit Aufenthaltsgestattung offensteht, ungeachtet ihrer Bleibeperspektive oder Herkunft. Gleichwohl ist das Versprechen des Koalitionsvertrags, *allen* Menschen den Zugang zu Integrationskursen von Anfang an zu gewähren, noch nicht erreicht. So bleiben Menschen mit Duldung weiterhin weitestgehend ausgeschlossen. Eine Erweiterung im Sinne des Koalitionsvertrags muss also noch erfolgen.

19. Familiennachzug (§§ 30, 32 AufenthG)

terre des hommes begrüßt den Verzicht auf Sprachnachweise beim Nachzug von Ehegatt*innen und Kindern ab 16 Jahren zu Fachkräften. Allerdings dürfen andere Personengruppen nicht benachteiligt werden. Ein Sprachnachweis sollte bei *allen* Ehegatt*innennachzügen - zumindest vor der Einreise - gestrichen werden. Insofern unterstützen wir den vorliegenden Antrag der Fraktion DIE LINKE.¹⁷ Aber auch Kinder ab 16 Jahren sollten vor dem Hintergrund der UN-Kinderrechtskonvention generell vom Spracherfordernis

¹⁷ § 30 Abs. 1 S. 3 Nr. 6 AufenthG-E, BT-Drs. 20/1850.

befreit werden (§ 32 Abs. 2 AufenthG).¹⁸ Zudem dürfen Erleichterungen beim Familiennachzug zu Schutzberechtigten nicht länger depriorisiert werden, insbesondere die im Koalitionsvertrag angekündigten Erleichterungen beim Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten und beim Geschwisternachzug.¹⁹

20. Ausweisungs- und Abschiebungshaftrecht

Eine Ausweitung der Regelungen zu Ausweisung und Abschiebungshaft lehnen wir grundsätzlich ab, auch die im vorliegenden Gesetzentwurf. Erst 2016 wurde das Ausweisungsrecht grundlegend reformiert.²⁰ Seither kam es zu etlichen Verschärfungen, die im Lichte höherrangigen Rechts zumindest fraglich erscheinen.²¹ Wir sehen keine Veranlassung für weitere Verschärfungen. Stattdessen empfehlen wir die Einführung der Pflichtbeordnung von Anwält*innen in Abschiebungshaftverfahren.²² Zudem sprechen wir uns für ein absolutes Verbot von Abschiebungshaft bei Kindern, Jugendlichen und Familien aus, wie es im Koalitionsvertrag vereinbart wurde. Ein entsprechender Gesetzestext kann in Sinne der Wahrung essenzieller Kinderrechte nur lauten: "Kinder und Jugendliche dürfen nicht in Abschiebungshaft genommen werden."

Ansprechpersonen:

Sophia Eckert, Politische Referentin Asyl und Migration, terre des hommes Deutschland, s.eckert@tdh.de, +49 30 166 385 385

terre des hommes fördert Projekte zum Schutz und zur nachhaltigen Verbesserung der Lebensbedingungen von Kindern in 43 Ländern und leistet bei Kriegen und nach Naturkatastrophen humanitäre Hilfe. Wir stärken Kinder und Jugendliche in ihrem Recht auf Beteiligung und unterstützen sie dabei, ihre Rechte durchzusetzen. In der Region Deutschland und Europa liegt unser Fokus vor allem auf den Rechten und der gesellschaftlichen Gleichstellung geflüchteter und migrierter Kinder und Jugendlicher. Neben dem Familiennachzug und Kinderrechten im Kontext von Abschiebungshaft ist für uns dabei insbesondere auch das Bleiberecht für Kinder und Jugendliche zentral.

¹⁸ Die Altersdifferenzierung bei Minderjährigen zwischen unter und über 16-Jährigen in der Vorschrift zum Kindernachzug (§ 32 Abs. 2 AufenthG) gilt als konventionsrechtlich äußerst problematisch. Schmahel Kinderrechtskonvention, Handkommentar, 2. Aufl. 2017, Art. 1 KRK Rn. 12.

¹⁹ Siehe terre des hommes und JUMEN e.V., Kurzposition zum Familiennachzug, Sept. 22, verfügbar unter https://www.tdh.de/fileadmin/user_upload/inhalte/04_Was_wir_tun/Themen/Krieg_und_Flucht/tdh_JUMEN_Kurzposition_Familiennachzug_web.pdf.

²⁰ Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung, Bundesgesetzblatt (BGBl.) 2015 Teil I Nr. 32 v. 31.7.2015.

²¹ Siehe beispielsweise Änderungen durch Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern, BGBl. 2016 Teil 1 Nr. 12 v. 16.3.2016, S. 394, und durch Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, BGBl. 2019 Teil I Nr. 31 v. 20.08.2019, S. 1294.

²² Siehe Jesuitenflüchtlingsdienst, terre des hommes et al., Positionspapier Pflichtbeordnung von Anwält:innen in der Abschiebungshaft, Sept. 2022, verfügbar unter https://www.tdh.de/fileadmin/user_upload/inhalte/04_Was_wir_tun/Themen/Weitere_Themen/Fluechtlingskinder/Pflichtanwalt_-_Positionspapier.pdf.