

RaVGH Dr. Philipp Wittmann¹
(VGH Baden-Württemberg)

Römerberg / Mannheim, den 24. November 2022

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts (u.a.)

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages der 20. Wahlperiode am 28. November 2022

Die Stellungnahme dient der Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 28. November 2022. Sie beruht auf dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 28. September 2022,² dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Gökay Akbulut, Clara Bünger, Nicole Gohlke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE vom 17. Mai 2022³ und dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Clara Bünger, Gökay Akbulut, Nicol Gohlke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE vom 17. Mai 2022⁴ sowie dem Antrag der Abgeordneten Clara Bünger, Nicole Gohlke, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE vom 12. Oktober 2022.⁵

Die Bearbeitung wurde nach bestem Wissen und Gewissen erstellt, kann jedoch – zumal angesichts der Vielzahl der Entwürfe und Themen, der Komplexität der Sachmaterie und des eng gesetzten Zeitrahmens⁶ – keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Zu einzelnen Fragen kann im Rahmen der Anhörung gerne vertiefende oder klarstellende Auskunft gegeben werden.

¹ Der Verfasser ist Richter am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg und Lehrbeauftragter für Migrationsrecht an den Universitäten Heidelberg und Freiburg i.Br. Die Stellungnahme beruht auf eigenen Rechtsauffassungen des Verfassers und spiegelt nicht die Auffassung der Richterschaft, der Dienststelle(n) oder früherer Abordnungsdienststellen des Verfassers wider.

² Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts, BT-Drs. 20/3717.

³ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes – Deutschnachweise beim Ehegattennachzug, BT-Drs. 20/1850.

⁴ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes – Erleichtertes Bleiberecht, BT-Drs. 20/1851.

⁵ Antrag: Keine Abschiebungsoffensive – Für ein wirksames Bleiberecht, BT-Drs. 20/3973.

⁶ Die Ladung als Sachverständiger und die Mitteilung des Sachverhalts erfolgten am 17. November 2022.

A. Gesetzgebungsvorhaben und Anträge

I. Kontext und Ziele der Gesetzentwürfe und Anträge

1. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts vom 28. September 2022 (BT-Drs. 20/3717)

Die Möglichkeiten und Grenzen eines „Spurwechsels“ aus dem lediglich geduldeten, oft mit einer unerlaubten Einreise verbundenen Aufenthalt hin zu einer dauerhaften, rechtlich gesicherten Aufenthaltsperspektive haben den Gesetzgeber der letzten Jahrzehnte wiederholt beschäftigt.⁷ Während eine zu großzügige Spurwechselpraxis Gefahr läuft, die mit einem Durchlaufen des Visumverfahrens aus dem Ausland verbundene Vorprüfung der Aufenthaltsvoraussetzungen – und damit die Vorteile des deutschen Systems der prozeduralen Migrationssteuerung an sich⁸ – zu entwerten und als Pull-Faktor für weiteren unregelmäßigen Zuzug aus dem Ausland zu wirken, haben vergangene Versuche einer Engführung der Spurwechselvoraussetzungen wiederholt nicht zur erhofften Begrenzung des unregelmäßigen Zuzugs aus dem Ausland oder zur Verringerung der Zahl der unerlaubt aufhältigen Ausländer geführt, sondern verstärkt Phänomene wie das der sog. „Kettenduldung“ – d.h. eines dauerhaft prekären, lediglich geduldeten Aufenthalts ohne Aussicht auf Ausreise oder Statusverbesserung – bewirkt,⁹ die weder aus integrationsfreundlicher noch aus einwanderungsskeptischer Perspektive wünschenswert sein können. Dieser Befund hat den Gesetzgeber in der Vergangenheit wiederholt zur Schaffung stichtagsbezogener Bleiberechtsregelungen und dauerhafter Brückenlösungen veranlasst, die den Betroffenen aufenthaltsrechtliche Perspektiven eröffnen und positive Anreize für die Identitätsklärung und eigene Integrationsleistungen bieten. Der vorliegende Gesetzentwurf, der die stichtagsunabhängigen Spurwechselregelungen des § 25a Abs. 1 AufenthG

⁷ Vgl. *Wittmann*, Vom migrationspolitischen Mindeststandard zum „Bleiberecht im Duldungsgewand“ – Entwicklungslinien der deutschen Migrations- und Integrationsgesetzgebung im Bereich der Duldung, ZAR 2020, 183 (184 ff.).

⁸ Vgl. hierzu *Wittmann*, in: Klaus/Wittmann, AufenthV, Vor §§ 39 – 41, Rn. 2 ff., 14 ff. m.w.N.

⁹ Vgl. BT-Drs. 20/3717, S. 1: Von 232.029 geduldeten Ausländern hielten sich am Stichtag 31.12.2021 136.605 seit mehr als fünf Jahren im Bundesgebiet auf.

(für gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende) und des § 25b Abs. 1 AufenthG (altersunabhängig bei nachhaltiger Integration) erweitert und um eine stichtagsbezogene Anreiz- bzw. Bleiberechtsregelung (§ 104c AufenthG-E; Chancenaufenthaltsrecht) ergänzt, steht in der Tradition dieser Rechtsentwicklung, setzt durch die vorgesehenen Vorleistungen des Gesetzgebers in Erwartung zukünftiger Integrationserfolge aber auch neue Akzente.

2. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes – Deutschnachweise beim Ehegattennachzug vom 17. Mai 2022 (BT-Drs. 20/1850)

Mit Gesetz vom 19. August 2007¹⁰ hat der Bundestag den Familiennachzug zu Ausländern vom Vorliegen einfacher Sprachkenntnisse abhängig gemacht, um der Gefahr von Zwangsehen zu begegnen und die Integration der Betroffenen im Bundesgebiet zu erleichtern.¹¹ Der damalige Gesetzesentwurf ging davon aus, dass die Verpflichtung zur Teilnahme an Integrationskursen nach der Einreise allein nicht in gleichem Maße ausreicht, um die Gefahr einer Verhinderung eines eigenen Soziallebens der Opfer z.B. von Zwangsehen aufzufangen.¹² Nachdem der Europäische Gerichtshof die von den Umständen des Einzelfalls unabhängige Anwendung des Sprachnachweiserfordernisses gegenüber assoziationsberechtigten türkischen Staatsangehörigen und deren Angehörigen im Jahr 2014 beanstandet hatte,¹³ hatte der Gesetzgeber das Erfordernis eines Nachweises einfacher Sprachkenntnisse bereits vor der Einreise im Jahr 2015 um eine allgemeine Härtefallklausel ergänzt.¹⁴

¹⁰ Vgl. Art. 1 Nr. 22 des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union v. 19.08.2007 (BGBl. I, 1970).

¹¹ BT-Drs. 16/5065, S. 173.

¹² BT-Drs. 16/5065, S. 173.

¹³ Vgl. EuGH, Urteil v. 10.07.2014 – C 138/13 [Dogan] –, juris, Rn. 37 ff.

¹⁴ Vgl. Art. 1 Nr. 17 lit. d) des Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung v. 27.07.2015 (BGBl. I, 1386) sowie BT-Drs. 18/5420, S. 26.

Der nunmehr vorgelegte Gesetzentwurf geht davon aus, dass der Familiennachzug in jährlich mehr als 10.000 Fällen am Erfordernis einfacher Sprachkenntnisse scheitert, obwohl dieses zur Erreichung der vom Gesetzgeber verfolgten Ziele nicht erforderlich bzw. verhältnismäßig sei.¹⁵ Auch die im Jahr 2015 eingefügte Härtefallregelung genüge praktischen Anforderungen nicht. Der Gesetzentwurf schlägt daher vor, das Erfordernis eines Nachweises einfacher Sprachkenntnisse vor der Einreise durch eine Absichtserklärung zu ersetzen, den Sprachnachweis unverzüglich nach der Ankunft zu erbringen.¹⁶

3. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes – Erleichtertes Bleiberecht vom 17. Mai 2022 (BT-Drs. 20/1851)

Der Gesetzentwurf vom 17. Mai 2022¹⁷ entspricht in wesentlichen Teilen Art. 1 Nrn. 3, 4 und 12 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts vom 28. September 2022 (BT-Drs. 20/3717), so dass auf die entsprechenden Ausführungen verwiesen werden kann.

4. Antrag der Abgeordneten Clara Bünger, Nicole Gohlke, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE vom 12.10.2022: Keine Abschiebungsoffensive – Für ein wirksames Bleiberecht (BT-Drs. 20/3973)

Der Antrag der Abgeordneten Clara Bünger, Nicole Gohlke, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE vom 12.10.2022 wendet sich gegen eine befürchtete Ab-

¹⁵ BT-Drs. 20/1850, S. 1 f.

¹⁶ BT-Drs. 20/1850, S. 3.

¹⁷ BT-Drs. 20/1851.

schiebungsoffensive und plädiert für eine großzügigere Ausgestaltung des Chancen-Aufenthaltsrechts.¹⁸ Er enthält sowohl an den deutschen Bundestag gerichtete Beschlussempfehlungen zum Vollzug und zur rechtlichen Ausgestaltung des Abschiebungsvollzugs als auch eine mittelbar an die Bundesregierung gerichtete Aufforderung zur Vorlage verschiedener Gesetzesentwürfe für ein erweitertes, stichtagsunabhängiges Chancenaufenthaltsrecht und eine Neuregelung des Abschiebungsvollzugs unter Verzicht auf das Durchsetzungselement der Abschiebehaft. Er enthält im wesentlichen rechtspolitische Forderungen ohne rechtsförmliche Umsetzungsvorschläge, zu denen im Rahmen einer rechtswissenschaftlichen Begutachtung Stellung genommen werden könnte. Soweit dem Antrag einzelne Reformvorschläge zugrunde liegen, kann ggf. auf Nachfrage im Rahmen der Anhörung Auskunft gegeben werden.

II. Rechtliche Rahmenbedingungen

Im Bereich der humanitären Bleiberechte genießt der Gesetzgeber weitgehenden Gestaltungsspielraum, so dass der vorliegende Gesetzesentwurf kaum auf verfassungs-, konventions- oder unionsrechtliche Grenzen stößt. Da sich (migrations-)politische Zweckmäßigkeitserwägungen einer Bewertung durch den rechtswissenschaftlichen Sachverständigen entziehen, kann die vorliegende Stellungnahme nur punktuelle Hinweise zum möglichen Auswirkungen der Gesetzesentwürfe und zu Einzelheiten ihrer rechtstechnischen Ausgestaltung geben. Die Entscheidung über die Sinnhaftigkeit einzelner Öffnungen oder Verschärfungen der Migrationspolitik obliegt demgegenüber alleine dem parlamentarischen Gesetzgeber.

¹⁸ BT-Drs. 20/3973, S. 1 ff.

B. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts vom 28. September 2022 (BT-Drs. 20/3717) im Einzelnen

I. Wiederherstellung des Gleichlaufs von Titelerteilungsverbot und besonderem Ausweisungsschutz für anerkannte Schutzberechtigte (§ 25 Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E)

1. Gesetzesentwurf

§ 25 AufenthG-E soll nunmehr lauten:¹⁹

(1) Einem Ausländer ist eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn er als Asylberechtigter anerkannt ist. Dies gilt nicht, wenn der Ausländer **unter den Voraussetzungen des § 53 Absatz 3a**²⁰ ausgewiesen worden ist. Bis zur Erteilung der Aufenthaltserlaubnis gilt der Aufenthalt als erlaubt.

(2) – (5) [...]

2. Bewertung

Nach der Systematik des internationalen Flüchtlingsrechts können auch anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten die Statusvorteile einer Anerkennung als international Schutzberechtigte dann verwehrt werden, wenn sie eine (insbesondere terroristische) Gefahr für den Aufnahmestaat darstellen. Nachdem der Gesetzgeber das in § 25 Abs. 1 Satz 2 AufenthG geregelte Titelerteilungsverbot zunächst bewusst parallel zu den Voraussetzungen gefasst hatte, unter den ein bereits erteilter Aufenthaltstitel für anerkannte Schutzberechtigte durch Ausweisung entzogen werden konnte,²¹ wurde dieser Gleichlauf im Rahmen der Neu-

¹⁹ Änderungen hervorgehoben.

²⁰ Bislang: „auf Grund eines besonders schwerwiegenden Ausweisungsinteresses nach § 54 Absatz 1“.

²¹ Vgl. BVerwG, Urteil v. 06.03.2014 – 1 C 2.13 –, juris, Rn. 10; BVerwG, Urteil v. 22.05.2012 – 1 C 8.11 –, BVerwGE 143, 138, juris, Rn. 13.

konzipierung des Ausweisungsrechts im Rahmen des Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 15.08.2019²² ohne Angabe von Gründen aufgelöst. Da der von § 25 Abs. 1 Satz 2 AufenthG derzeit in Bezug genommene § 54 Abs. 1 AufenthG zum Teil enger und zum Teil weiter gefasst ist als die sachnähere (und v.a. unionsrechtskonforme) Regelung des § 53 Abs. 3a AufenthG, warfen der gegenwärtige Rechtszustand und die damit verbundenen Systembrüche erhebliche Auslegungsfragen und Systemwidersprüche auf.²³ Die Neuregelung stellt den Gleichlauf zwischen (besonderen) Ausweisungsvoraussetzungen und Titelerteilungsverbot wieder her und ist daher grundsätzlich sachgerecht.

Weiterhin problematisch ist allerdings, dass § 25 Abs. 1 Satz 2 AufenthG auch in seiner neuen Fassung an eine vergangene Ausweisung anknüpft, während der Europäische Gerichtshof das Vorliegen qualifizierter Gefahren für die in Art. 24 Abs. 1 UAbs. 1, Abs. 2 RL 2011/95/EU genannten Rechtsgüter gerade im Zeitpunkt der behördlichen bzw. gerichtlichen Entscheidung fordert.²⁴ Dieser Widerspruch kann im Rahmen der nationalen Dogmatik zur Bestandskraft von Verwaltungsakten kaum bruchlos aufgelöst werden,²⁵ zumal die titelspezifische Sperrwirkung einer Ausweisung nach dem Wortlaut des § 25 Abs. 1 Satz 2 AufenthG auch die Befristung der allgemeinen Ausweisungswirkungen nach § 11 Abs. 2 Satz 2 AufenthG überdauert.²⁶ Da Art. 24 Abs. 1 UAbs. 1, Abs. 2 RL 2011/95/EU die Versagung des Aufenthaltstitels auch unabhängig davon einfordert, ob eine Ausweisung tatsächlich ausgesprochen wurde,²⁷ müsste § 25 Abs. 1 Satz 2 AufenthG aus unionsrechtlichen Gründen im Zuge der Neuregelung dahingehend angepasst werden, dass bereits das Vorliegen der Ausweisungsvoraussetzungen nach § 53 Abs. 3a AufenthG die Titelerteilungssperre auslöst. Eine Korrektur des Gesetzeswortlauts

²² BGBl. I, 1294.

²³ Ausführlich VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 15.4.2021 – 12 S 2505/20 –, juris, Rn. 110 ff. sowie *Wittmann*, in: Berlit, GK-AufenthG, § 25 Rn. 48 ff.

²⁴ Vgl. EuGH, Urteil v. 24.06.2015 – C-373/13 –, juris, Rn. 92.

²⁵ Ausführlich *Wittmann*, in: Berlit, GK-AufenthG, § 25 Rn. 67 ff.

²⁶ Vgl. *Wittmann*, in: Berlit, GK-AufenthG, § 25 Rn. 52. Vgl. zur früheren Rechtslage aber BVerwG, Urteil v. 06.03.2014 – 1 C 2.13 –, juris, Rn. 10.

²⁷ Vgl. *Wittmann*, in: Berlit, GK-AufenthG, § 25 Rn. 69. Vgl. aber unten Fn. 67.

durch unionsrechtskonforme Auslegung ist demgegenüber derzeit nicht möglich, da eine solche unionsrechtskonforme Auslegung zu Lasten des individuell Betroffenen nach allgemeinen Grundsätzen ausscheidet.²⁸ Vorzugswürdig bzw. unionsrechtlich zwingend wäre daher eine Normfassung, die ausschließlich an das objektive Vorliegen der Voraussetzungen des § 53 Abs. 3 AufenthG im Zeitpunkt der behördlichen bzw. gerichtlichen Entscheidung anknüpft.²⁹

II. Erweiterte Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen, Heranwachsenden und (nunmehr) jungen Volljährigen (§ 25a Abs. 1, 5 und 6 AufenthG-E)

1. Gesetzentwurf

§ 25a AufenthG-E soll nunmehr lauten:³⁰

§ 25a AufenthG – Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten jungen Volljährigen³¹

- (1) **Einem jugendlichen oder jungen volljährigen Ausländer, der geduldet oder Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 104c ist,**³² soll eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn
1. er sich seit **drei**³³ Jahren ununterbrochen erlaubt, geduldet oder mit einer Aufenthaltsgestattung im Bundesgebiet aufhält,
 2. er im Bundesgebiet in der Regel seit **drei**³⁴ Jahren erfolgreich eine Schule besucht oder einen anerkannten Schul- oder Berufsabschluss erworben hat,
 3. der Antrag auf Erteilung der Aufenthaltserlaubnis vor Vollendung des **27.**³⁵ Lebensjahres gestellt wird,
 4. es gewährleistet erscheint, dass er sich auf Grund seiner bisherigen Ausbildung und Lebensverhältnisse in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland einfügen kann und

²⁸ Vgl. Wittmann, in: Berlit, GK-AufenthG, § 25 Rn. 69.

²⁹ Also etwa: „Dies gilt dann nicht, wenn die Voraussetzungen des § 53 Abs. 3a AufenthG vorliegen“.

³⁰ Änderungen hervorgehoben.

³¹ Bisläng: „Jugendlichen und Heranwachsenden“.

³² Bisläng: „heranwachsenden geduldeten Ausländer“.

³³ Bisläng: „vier“.

³⁴ Bisläng: „vier“.

³⁵ Bisläng: „27.“.

5. keine konkreten Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Ausländer sich nicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland bekennt.

²Solange sich der Jugendliche oder **junge Volljährige**³⁶ in einer schulischen oder beruflichen Ausbildung oder einem Hochschulstudium befindet, schließt die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen zur Sicherstellung des eigenen Lebensunterhalts die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nicht aus. ³Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ist zu versagen, wenn die Abschiebung aufgrund eigener falscher Angaben des Ausländers oder aufgrund seiner Täuschung über seine Identität oder Staatsangehörigkeit ausgesetzt ist.

- (2) ¹Den Eltern oder einem personensorgeberechtigten Elternteil eines minderjährigen Ausländers, der eine Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 besitzt, kann eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn

1. die Abschiebung nicht aufgrund falscher Angaben oder aufgrund von Täuschungen über die Identität oder Staatsangehörigkeit oder mangels Erfüllung zumutbarer Anforderungen an die Beseitigung von Ausreisehindernissen verhindert oder verzögert wird und
2. der Lebensunterhalt eigenständig durch Erwerbstätigkeit gesichert ist.

²Minderjährigen Kindern eines Ausländers, der eine Aufenthaltserlaubnis nach Satz 1 besitzt, kann eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn sie mit ihm in familiärer Lebensgemeinschaft leben. ³Dem Ehegatten oder Lebenspartner, der mit einem Begünstigten nach Absatz 1 in familiärer Lebensgemeinschaft lebt, soll unter den Voraussetzungen nach Satz 1 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. § 31 gilt entsprechend. ⁴Dem minderjährigen ledigen Kind, das mit einem Begünstigten nach Absatz 1 in familiärer Lebensgemeinschaft lebt, soll eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.

- (3) Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 2 ist ausgeschlossen, wenn der Ausländer wegen einer im Bundesgebiet begangenen vorsätzlichen Straftat verurteilt wurde, wobei Geldstrafen von insgesamt bis zu 50 Tagessätzen oder bis zu 90 Tagessätzen wegen Straftaten, die nach diesem Gesetz oder dem Asylgesetz nur von Ausländern begangen werden können, grundsätzlich außer Betracht bleiben.
- (4) Die Aufenthaltserlaubnis kann abweichend von § 10 Absatz 3 Satz 2 erteilt werden.
- (5) Besitzt der Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis nach § 104c, sind für die Anwendung des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 1 auch die in § 60b Absatz 5 Satz 1 genannten Zeiten anzurechnen.**
- (6) Einem Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 104c soll eine Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 nur erteilt werden, wenn die Voraussetzungen des § 5 Absatz 1 Nummer 1a erfüllt sind. Hat der Ausländer die erforderlichen und ihm zumutbaren**

³⁶ Bislang: „Heranwachsende“.

Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen, kann sie abweichend von Satz 1 erteilt werden.

2. Bewertung

Die Neuregelung erweitert den Anwendungsbereich der Titelerteilungsnorm des § 25a Abs. 1 AufenthG, die einen durch eigene Integrationsleistungen erwirkten „Spurwechsel“ unter gegenüber § 25b Abs. 1 AufenthG privilegierten Voraussetzungen ermöglicht, auf junge Erwachsene bis zur Vollendung des 27. (statt bisher: 21.) Lebensjahres. Sie senkt zudem die zwingende Titelerteilungsvoraussetzung eines mindestens vierjährigen geduldeten, gestatteten oder erlaubten Voraufenthalts sowie vierjährigen Schulbesuchs (oder eines anerkannten Schul- oder Berufsabschlusses) auf jeweils drei Jahre ab.

Beide Gesetzesänderungen erleichtern den bereits bisher möglichen Spurwechsel maßvoll, ohne einen grundlegenden Systemwechsel zu bewirken. Ob diese Ausweitung rechtspolitisch sinnvoll und wünschenswert ist, entzieht sich einer rechtswissenschaftlichen Bewertung, zumal empirische Daten zu Integrationsanreizen und möglichen Pull-Effekten der bisherigen Regelung – soweit ersichtlich – nicht vorliegen. Da die Neuregelung zur Lösung des unbestrittenen Problems der „Kettenduldungen“ beiträgt und an unbestreitbare Integrationsleistungen anknüpft, dürfte sie aber grundsätzlich zu begrüßen sein.

Zu beachten ist allerdings, dass eine auch nur kurzfristige Unterbrechung des erlaubten, gestatteten oder geduldeten Voraufenthalts nach dem Gesetzeswortlaut bei Jugendlichen und Heranwachsenden (bzw. nunmehr auch jungen Erwachsenen) zu einem Abbruch der Anrechnung jeglicher Integrationsleistungen führt, während die (gesetzgebungstechnisch jüngere) Regelung des § 25b Abs. 1 Satz 1 AufenthG eine Berücksichtigung atypischer Fälle ermöglicht.³⁷ Die Absicht des Gesetzgebers, auch bei Anwendung des § 25a Abs. 1 AufenthG lediglich

³⁷ Vgl. Wittmann, in: Berlit, GK-AufenthG, § 25a Rn. 78, 89 ff.; § 25b Rn. 91 ff.

kurzfristige Unterbrechungen auszublenden, hat demgegenüber bis heute keinen Eingang in das Gesetz gefunden.³⁸ Hier sollte erwogen werden, die Regelungstechnik des § 25a Abs. 1 AufenthG mit der Regelungstechnik des § 25b Abs. 1 AufenthG zu harmonisieren.

Die Neuregelung des § 25a Abs. 5 AufenthG-E, die bei Inhabern des neu geschaffenen „Chancen-Aufenthaltsrechts“ (§ 104c AufenthG-E) eine Anrechnung von Duldungszeiträumen ermöglicht, die nach der Sanktionsnorm des § 60b Abs. 5 Satz 1 AufenthG außer Betracht bleiben müssten, ist im Kontext des Chancenaufenthaltsrechts zu sehen. Da der Ausschlussstatbestand des § 104c Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E im Hinblick auf aktuelle Identitätstäuschungen eine mit § 60b Abs. 1 Satz 1 AufenthG vergleichbare Regelausnahme bei gegenwärtig fortwirkenden Identitätstäuschungen enthält, schafft § 25a Abs. 5 AufenthG-E einen Umkehranreiz für Identitätstäuscher, ohne die Funktion des § 60b Abs. 1 AufenthG vollständig zu konterkarieren. Er ermöglicht eine einjährige Titelerteilung allerdings auch dann, wenn der Betroffene – ohne über seine Identität zu täuschen – seiner Mitwirkungspflicht bei der Passbeschaffung dauerhaft nicht genügt.³⁹ Die Kriterien zur Ausübung des durch § 5 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. § 5 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG eingeräumten Erteilungs- bzw. Absehensermessens bei Nichterfüllung der Passpflicht lässt der Gesetzentwurf jedoch vollständig offen, so dass mit einer divergierenden Anwendungspraxis und erheblichen Auslegungsschwierigkeiten zu rechnen ist, die – in Ermangelung gesetzlich vorgegebener Kriterien – von der Rechtsprechung kaum hinreichend aufgelöst werden können. Hier sollte der Gesetzgeber klarstellend eingreifen.

III. Erleichterte Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration

1. Gesetzesentwurf

³⁸ Vgl. *Wittmann*, in: Berlit, GK-AufenthG, § 25a Rn. 91.

³⁹ Vgl. § 25a Abs. 6 AufenthG-E sowie unten B. IX.2.

§ 25b AufenthG-E soll lauten:⁴⁰

§ 25b AufenthG – Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration

(1) ¹Einem **Ausländer, der geduldet oder Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 104c ist,**⁴¹ soll abweichend von § 5 Absatz 1 Nummer 1 und Absatz 2 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn er sich nachhaltig in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland integriert hat. ¹Dies setzt regelmäßig voraus, dass der Ausländer

1. sich seit mindestens **sechs**⁴² Jahren oder, falls er zusammen mit einem minderjährigen ledigen Kind in häuslicher Gemeinschaft lebt, seit mindestens **vier**⁴³ Jahren ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis im Bundesgebiet aufgehalten hat,
2. sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland bekennt und über Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet verfügt,
3. seinen Lebensunterhalt überwiegend durch Erwerbstätigkeit sichert oder bei der Betrachtung der bisherigen Schul-, Ausbildungs-, Einkommens- sowie der familiären Lebenssituation zu erwarten ist, dass er seinen Lebensunterhalt im Sinne von § 2 Absatz 3 sichern wird, wobei der Bezug von Wohngeld unschädlich ist,
4. über hinreichende mündliche Deutschkenntnisse im Sinne des Niveaus A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen verfügt und
5. bei Kindern im schulpflichtigen Alter deren tatsächlichen Schulbesuch nachweist.

³Ein vorübergehender Bezug von Sozialleistungen ist für die Lebensunterhaltssicherung in der Regel unschädlich bei

1. Studierenden an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule sowie Auszubildenden in anerkannten Lehrberufen oder in staatlich geförderten Berufsvorbereitungsmaßnahmen,
2. Familien mit minderjährigen Kindern, die vorübergehend auf ergänzende Sozialleistungen angewiesen sind,
3. Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern, denen eine Arbeitsaufnahme nach § 10 Absatz 1 Nummer 3 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch nicht zumutbar ist oder
4. Ausländern, die pflegebedürftige nahe Angehörige pflegen.

⁴⁰ Änderungen hervorgehoben.

⁴¹ Bislang: „geduldeten Ausländer“.

⁴² Bislang: „acht“.

⁴³ Bislang: „vier“.

- (2) Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 ist zu versagen, wenn
1. der Ausländer die Aufenthaltsbeendigung durch vorsätzlich falsche Angaben, durch Täuschung über die Identität oder Staatsangehörigkeit oder Nichterfüllung zumutbarer Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen verhindert oder verzögert oder
 2. ein Ausweisungsinteresse im Sinne von § 54 Absatz 1 oder Absatz 2 Nummer 1 und 2 besteht.
- (3) Von den Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 2 Nummer 3 und 4 wird abgesehen, wenn der Ausländer sie wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung oder aus Altersgründen nicht erfüllen kann.
- (4) ¹Dem Ehegatten, dem Lebenspartner und minderjährigen ledigen Kindern, die mit einem Begünstigten nach Absatz 1 in familiärer Lebensgemeinschaft leben, soll unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 2 Nummer 2 bis 5 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. ²Die Absätze 2, 3 und 5 finden Anwendung. ³§ 31 gilt entsprechend.
- (5) ⁴Die Aufenthaltserlaubnis wird abweichend von § 26 Absatz 1 Satz 1 längstens für zwei Jahre erteilt und verlängert. ⁵Sie kann abweichend von § 10 Absatz 3 Satz 2 erteilt werden. ⁵§ 25a bleibt unberührt.
- (6) Einem Ausländer, seinem Ehegatten oder seinem Lebenspartner und in familiärer Lebensgemeinschaft lebenden minderjährigen ledigen Kindern, die seit 30 Monaten im Besitz einer Duldung nach § 60d sind, soll eine Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 abweichend von der in Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 genannten Frist erteilt werden, wenn die Voraussetzungen nach § 60d erfüllt sind und der Ausländer über hinreichende mündliche deutsche Sprachkenntnisse verfügt; bestand die Möglichkeit des Besuchs eines Integrationskurses, setzt die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis zudem voraus, dass der Ausländer, sein Ehegatte oder sein Lebenspartner über hinreichende schriftliche Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt.
- (7) Besitzt der Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis nach § 104c, sind für die Anwendung des Absatzes 1 Satz 2 Nummer 1 auch die in § 60b Absatz 5 Satz 1 genannten Zeiten anzurechnen.**
- (8) Einem Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 104c soll eine Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 nur erteilt werden, wenn die Voraussetzungen des § 5 Absatz 1 Nummer 1a erfüllt sind. Hat der Ausländer die erforderlichen und ihm zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen, kann sie abweichend von Satz 1 erteilt werden.**

2. Bewertung

Die Neuregelung senkt die Voraussetzungen, unter denen im Regelfall von einer „nachhaltigen Integration“ im Sinne des § 25b Abs. 1 Satz 1 AufenthG ausgegangen werden kann, in maßvoller Weise ab. Da die vom Gesetzgeber verwendete Regelbeispielstechnik schon bisher eine Unterschreitung der Regelmindestaufenthaltszeiten ermöglichte, liegt hierin keine strukturelle Normänderung; allerdings führt die Absenkung der Regelmindestaufenthaltszeiten in Verbindung mit der bestehenden Regelbeispielstechnik dazu, dass die nunmehr festgesetzten Regelmindestaufenthaltszeiten in geeigneten Fällen noch weiter unterschritten werden können. Da die Norm in ihrer Gesamtheit auch weiterhin eine „nachhaltige Integration“ voraussetzt, ist dies unbedenklich bzw. Gegenstand alleine der politischen Bewertung. Da die Neuregelung zur Lösung des unbestrittenen Problems der „Kettenduldungen“ beiträgt, dürfte sie aber grundsätzlich zu begrüßen sein.

Im Rahmen einer Neuregelung wünschenswert wäre allerdings eine Klärung, ob die abgesenkte Regelmindestaufenthaltszeit bei häuslicher Gemeinschaft mit minderjährigen ledigen Kindern voraussetzt, dass der Betroffene im für die Titelerteilung maßgeblichen Zeitpunkt auch weiterhin mit einem Kind in häuslicher Gemeinschaft lebt. Dies kann ggf. zu Wertungswidersprüchen führen, wenn das seit Jahren (und auch weiterhin) in häuslicher Gemeinschaft lebende Kind im Titelerteilungsverfahren volljährig wird oder die häusliche Gemeinschaft mit einem minderjährigen ledigen Kind erst unmittelbar vor der (möglichen) Titelerteilung hergestellt wurde. Auch wenn die Problematik derzeit durch Normauslegung bewältigt werden kann,⁴⁴ könnte eine Klarstellung zur Rechtsvereinfachung beitragen. Auch im Übrigen besteht

⁴⁴ Vgl. *Wittmann*, in: *Berlit, GK-AufenthG*, § 25b Rn. 115 ff.

vereinzelter Klarstellungsbedarf etwa im Hinblick auf das Erfordernis des Sorgerechts, die Berücksichtigung von Patchworkfamilien und die Frage nach einem altersbezogenen oder abstammungsrechtlichen Begriff des Kindes.⁴⁵

Die Bestimmungen des § 25b Abs. 7 und 8 AufenthG-E entsprechen § 25a Abs. 5 und 6 AufenthG, so dass auf die entsprechenden Ausführungen verwiesen werden kann.⁴⁶

IV. Verzicht auf einfache Sprachkenntnisse als Nachzugsvoraussetzung zu qualifizierten Beschäftigten (§§ 30, 32 AufenthG-E)

1. Gesetzentwurf

§ 30 AufenthG-E soll lauten: ⁴⁷

§ 30 AufenthG - Ehegattennachzug

(1) ¹Dem Ehegatten eines Ausländers ist eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn

1. beide Ehegatten das 18. Lebensjahr vollendet haben,
2. der Ehegatte sich zumindest auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen kann und
3. [...]

²Satz 1 Nummer 1 und 2 ist für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis unbeachtlich, wenn die Voraussetzungen des Satzes 1 Nummer 3 Buchstabe f vorliegen. ³Satz 1 Nummer 2 ist für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis unbeachtlich, wenn

1. der Ausländer, der einen Aufenthaltstitel nach § 23 Absatz 4, § 25 Absatz 1 oder 2, § 26 Absatz 3 oder nach Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 2 Satz 1 zweite Alternative eine Niederlassungserlaubnis nach § 26 Absatz 4 besitzt und die Ehe bereits bestand, als der Ausländer seinen Lebensmittelpunkt in das Bundesgebiet verlegt hat,
2. der Ehegatte wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung nicht in der Lage ist, einfache Kenntnisse der deutschen Sprache nachzuweisen,

⁴⁵ Vgl. Wittmann, in: Berlit, GK-AufenthG, § 25b Rn. 107 ff.

⁴⁶ Oben B. II.2.

⁴⁷ Änderungen hervorgehoben.

3. bei dem Ehegatten ein erkennbar geringer Integrationsbedarf im Sinne einer nach § 43 Absatz 4 erlassenen Rechtsverordnung besteht oder dieser aus anderen Gründen nach der Einreise keinen Anspruch nach § 44 auf Teilnahme am Integrationskurs hätte,
4. der Ausländer wegen seiner Staatsangehörigkeit auch für einen Aufenthalt, der kein Kurzaufenthalt ist, visumfrei in das Bundesgebiet einreisen und sich darin aufhalten darf,
5. der Ausländer im Besitz einer Blauen Karte EU, einer ICT-Karte oder einer Mobiler-ICT-Karte oder **einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18a, § 18b Absatz 1, § 18c Absatz 3, § 18d, § 18f, § 19c Absatz 1 für eine Beschäftigung als leitender Angestellter, als Führungskraft, als Unternehmensspezialist, als Wissenschaftler, als Gastwissenschaftler, als Ingenieur oder Techniker im Forschungsteam eines Gastwissenschaftlers oder als Lehrkraft, § 19c Absatz 2 oder 4 Satz 1 oder § 21 § 18d oder § 18f ist,**⁴⁸
6. es dem Ehegatten auf Grund besonderer Umstände des Einzelfalles nicht möglich oder nicht zumutbar ist, vor der Einreise Bemühungen zum Erwerb einfacher Kenntnisse der deutschen Sprache zu unternehmen **oder**
7. *der Ausländer einen Aufenthaltstitel nach den §§ 18c Absatz 3 und § 21 besitzt und die Ehe bereits bestand, als er seinen Lebensmittelpunkt in das Bundesgebiet verlegt hat, oder*⁴⁹
7. **der Ausländer unmittelbar vor der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis oder einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt – EU Inhaber einer Blauen Karte EU oder einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18a, § 18b Absatz 1, § 18d, § 19c Absatz 1 für eine Beschäftigung als leitender Angestellter, als Führungskraft, als Unternehmensspezialist, als Wissenschaftler, als Gastwissenschaftler, als Ingenieur oder Techniker im Forschungsteam eines Gastwissenschaftlers oder als Lehrkraft, § 19c Absatz 2 oder 4 Satz 1 oder § 21 war.**⁵⁰

(2) ¹Die Aufenthaltserlaubnis kann zur Vermeidung einer besonderen Härte abweichend von Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 erteilt werden. ²Besitzt der Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis, kann von den anderen Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 3 Buchstabe e abgesehen werden; Gleiches gilt, wenn der Ausländer ein nationales Visum besitzt.

(3) – (5) [...]

⁴⁸ Bislang: „einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18d oder § 18f“.

⁴⁹ Entfällt.

⁵⁰ Bislang: „der Ausländer unmittelbar vor der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis oder einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt – EU Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18d war.“

§ 32 AufenthG-E soll lauten: ⁵¹

§ 32 AufenthG – Kindernachzug

(1) Dem minderjährigen ledigen Kind eines Ausländers ist eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn beide Eltern oder der allein personensorgeberechtigte Elternteil einen der folgenden Aufenthaltstitel besitzt:

1. Aufenthaltserlaubnis nach § 7 Absatz 1 Satz 3 oder nach Abschnitt 3 oder 4,
2. Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 1 oder Absatz 2 Satz 1 erste Alternative,
3. Aufenthaltserlaubnis nach § 28, § 30, § 31, § 36 oder § 36a,
4. Aufenthaltserlaubnis nach den übrigen Vorschriften mit Ausnahme einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 2 Satz 1 zweite Alternative,
5. Blaue Karte EU, ICT-Karte, Mobiler-ICT-Karte,
6. Niederlassungserlaubnis oder
7. Erlaubnis zum Daueraufenthalt - EU.

(2) ¹Hat das minderjährige ledige Kind bereits das 16. Lebensjahr vollendet und verlegt es seinen Lebensmittelpunkt nicht zusammen mit seinen Eltern oder dem allein personensorgeberechtigten Elternteil in das Bundesgebiet, gilt Absatz 1 nur, wenn es die deutsche Sprache beherrscht oder gewährleistet erscheint, dass es sich auf Grund seiner bisherigen Ausbildung und Lebensverhältnisse in die Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland einfügen kann. ²Satz 1 gilt nicht, wenn

1. der Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Absatz 4, § 25 Absatz 1 oder 2, eine Niederlassungserlaubnis nach § 26 Absatz 3 oder nach Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 2 Satz 1 zweite Alternative eine Niederlassungserlaubnis nach § 26 Absatz 4 besitzt, ⁵²
2. der Ausländer oder sein mit ihm in familiärer Lebensgemeinschaft lebender Ehegatte eine Niederlassungserlaubnis nach § 18c Absatz 3, eine Blaue Karte EU, eine ICT-Karte oder eine Mobiler-ICT-Karte oder **eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18a, § 18b Absatz 1, § 18d, § 18f, § 19c Absatz 1 für eine Beschäftigung als leitender Angestellter, als Führungskraft, als Unternehmensspezialist, als Wissenschaftler, als Gastwissenschaftler, als Ingenieur oder Techniker im Forschungsteam eines Gastwissenschaftlers oder als Lehrkraft, § 19c Absatz 2 oder 4 Satz 1 oder § 21 besitzt, oder** ⁵³

⁵¹ Änderungen hervorgehoben.

⁵² Bislang: „oder“.

⁵³ Bislang: „eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18d oder § 18f“.

3. **der Ausländer oder sein mit ihm in familiärer Lebensgemeinschaft lebender Ehegatte unmittelbar vor der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis oder einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt – EU Inhaber einer Blauen Karte EU oder einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18a, § 18b Absatz 1, § 18d, § 19c Absatz 1 für eine Beschäftigung als leitender Angestellter, als Führungskraft, als Unternehmensspezialist, als Wissenschaftler, als Gastwissenschaftler, als Ingenieur oder Techniker im Forschungsteam eines Gastwissenschaftlers oder als Lehrkraft, § 19c Absatz 2 oder 4 Satz 1 oder § 21 war.**

(3) – (5) [...]

2. Bewertung

Die Neuregelungen betreffen Gegenmaßnahmen zum Erfordernis einfacher Sprachkenntnisse als Voraussetzung des Familiennachzugs zu Ausländern. Da der Gesetzesentwurf diese Voraussetzung als Hindernis für die Anwerbung ausländischer Fachkräfte begreift,⁵⁴ soll bislang nur für Angehörige von Inhabern unionsrechtlich determinierter Aufenthaltstitel gültige Ausnahme auf Angehörige anderer qualifizierter Arbeitnehmer erstreckt werden.

Ob der Gesetzgeber der mit dem Spracherfordernis verbundenen Beseitigung möglicher Integrationshemmnisse für Ehegatten ausländischer Arbeitnehmer oder dem Interesse an der Anwerbung ausländischer Fachkräfte den Vorzug geben will, ist Gegenstand der politischen Bewertung. Ob die bestehende Regelung innerhalb ihres Anwendungsbereichs zur Aufrechterhaltung praktischer Integrationshemmnisse beigetragen hat, entzieht sich der Kenntnis des Sachverständigen. Da die Neuregelung ihren Anwendungsbereich durch die Einbeziehung z.B. von Arbeitnehmern mit qualifizierter Berufsausbildung erheblich erweitert, könnte ggf. im Rahmen einer Evaluation sichergestellt werden, dass die Neuregelung auch langfristig keine vermeidbaren Integrationshemmnisse bewirkt.

⁵⁴ BT-Drs. 20/3717, S. 39.

V. Ausweitung der fakultativen Zugangsberechtigung zu Integrationskursen und berufsbezogener Deutschsprachförderung (§ 44 Abs. 4, § 45a Abs. 2 AufenthG-E)

1. Gesetzentwurf

§ 44 AufenthG-E soll lauten:⁵⁵

§ 44 AufenthG – Berechtigung zur Teilnahme an einem Integrationskurs

- (1) ¹Einen Anspruch auf die einmalige Teilnahme an einem Integrationskurs hat ein Ausländer, der sich dauerhaft im Bundesgebiet aufhält, wenn [...].
- (2) Der Teilnahmeanspruch nach Absatz 1 erlischt [...].
- (3) Der Anspruch auf Teilnahme am Integrationskurs besteht nicht, [...].
- (4) ¹Ein Ausländer, der einen Teilnahmeanspruch nicht oder nicht mehr besitzt, kann im Rahmen verfügbarer Kursplätze zur Teilnahme zugelassen werden. ²Diese Regelung findet entsprechend auf deutsche Staatsangehörige Anwendung, wenn sie nicht über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen und in besonderer Weise integrationsbedürftig sind, sowie auf Ausländer, die
 1. eine Aufenthaltsgestattung besitzen *und*
 - a) *bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist oder*
 - b) *die vor dem 1. August 2019 in das Bundesgebiet eingereist sind, sich seit mindestens drei Monaten gestattet im Bundesgebiet aufhalten, nicht aus einem sicheren Herkunftsstaat nach § 29a des Asylgesetzes stammen und bei der Agentur für Arbeit ausbildungsuchend, arbeitsuchend oder arbeitslos gemeldet sind oder beschäftigt sind oder in einer Berufsausbildung im Sinne von § 57 Absatz 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch stehen oder in Maßnahmen nach dem Zweiten Unterabschnitt des Dritten Abschnitts des Dritten Kapitels oder § 74 Absatz 1 Satz 2 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch gefördert werden oder bei denen die Voraussetzungen des § 11 Absatz 4 Satz 2 und 3 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vorliegen⁵⁶ oder*
 2. eine Duldung nach § 60a Absatz 2 Satz 3 besitzen oder

⁵⁵ Änderungen hervorgehoben.

⁵⁶ Entfällt.

3. eine Aufenthaltserlaubnis nach **§ 24 oder § 25 Absatz 5** besitzen.

³Bei einem Asylbewerber, der aus einem sicheren Herkunftsstaat nach § 29a des Asylgesetzes stammt, wird vermutet, dass ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt nicht zu erwarten ist.⁵⁷

§ 45a AufenthG-E soll lauten:⁵⁸

§ 45a AufenthG – Berufsbezogene Deutschsprachförderung; Verordnungsermächtigung

- (1) ¹Die Integration in den Arbeitsmarkt kann durch Maßnahmen der berufsbezogenen Deutschsprachförderung unterstützt werden. ²Diese Maßnahmen bauen in der Regel auf der allgemeinen Sprachförderung der Integrationskurse auf. ³Die berufsbezogene Deutschsprachförderung wird vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge koordiniert und durchgeführt. ⁴Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge bedient sich zur Durchführung der Maßnahmen privater oder öffentlicher Träger.
- (2) ¹Ein Ausländer ist zur Teilnahme an einer Maßnahme der berufsbezogenen Deutschsprachförderung verpflichtet, wenn er Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch bezieht und die Teilnahme an der Maßnahme in einer Eingliederungsvereinbarung nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch vorgesehen ist. ²Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und Leistungen der aktiven Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch bleiben unberührt. ³Die Teilnahme an der berufsbezogenen Deutschsprachförderung setzt für Ausländer mit einer Aufenthaltsgestattung nach dem Asylgesetz voraus, dass
1. bei dem Ausländer ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist oder
 2. der Ausländer vor dem 1. August 2019 in das Bundesgebiet eingereist ist, er sich seit mindestens drei Monaten gestattet im Bundesgebiet aufhält, nicht aus einem sicheren Herkunftsstaat nach § 29a des Asylgesetzes stammt und bei der Agentur für Arbeit bildungssuchend, arbeitssuchend oder arbeitslos gemeldet ist oder beschäftigt ist oder in einer Berufsausbildung im Sinne von § 57 Absatz 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch steht oder in Maßnahmen nach dem Zweiten Unterabschnitt des Dritten Abschnitts des Dritten Kapitels oder § 74 Absatz 1 Satz 2 des Dritten Buches

⁵⁷ Entfällt.

⁵⁸ Änderungen hervorgehoben.

Sozialgesetzbuch gefördert wird oder bei dem die Voraussetzungen des § 11 Absatz 4 Satz 2 und 3 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vorliegen.

⁴Bei einem Asylbewerber, der aus einem sicheren Herkunftsstaat nach § 29a des Asylgesetzes stammt, wird vermutet, dass ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt nicht zu erwarten ist.⁵⁹

(3) [...]

2. Bewertung

Die Neuregelung des § 44 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 AufenthG-E räumt die Möglichkeit zur Teilnahme an Integrationskursen im Rahmen der vorhandenen Kapazitäten nunmehr auch Inhabern einer Aufenthaltsgestattung, d.h. Ausländern während eines laufenden Asylverfahrens, unabhängig von ihrer individuellen Bleibeperspektive ein. Der Verzicht auf eine Prüfung der individuellen Bleibeperspektive außerhalb der dafür vorgesehenen asyl- und aufenthaltsrechtlichen Verfahren ist sachgerecht, da eine solche Prüfung praktisch nur mit erheblichem Aufwand geleistet werden kann und außer Verhältnis zu ihrem Ertrag steht. Eine wesentliche Kostensteigerung ist nicht zu erwarten, da der Anspruch nach § 44 Abs. 4 AufenthG unter dem Vorbehalt der Nichtausschöpfung der vorhandenen Kapazitäten steht. Ob ein bedingter Teilnahmeanpruch auch in Fällen unsicherer oder zweifelhafter Bleibeperspektive bereits ab dem ersten Aufenthaltstag eingeräumt werden soll, ist Frage der politischen Abwägung. Alternativ könnte hier eine Wartefrist geregelt werden, innerhalb derer seitens des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge regelmäßig über den Asylantrag entschieden werden kann; rechtlich besteht hierfür jedoch keine Notwendigkeit.

Parallel zu § 44 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 AufenthG-E eröffnet die Streichung des § 45a Abs. 2 Satz 3 und 4 AufenthG den Zugang zu Leistungen der berufsbezogenen Deutschsprachförderung

⁵⁹ Entfällt.

auch Inhabern einer Aufenthaltsgestattung unabhängig von der individuellen Bleibeperspektive, so dass die vorstehenden Erwägungen entsprechend gelten. Eine Verpflichtung zur Teilnahme an Maßnahmen im Sinne des § 45a Abs. 2 Satz 1 AufenthG besteht für diesen Personenkreis nicht, da Inhaber einer Aufenthaltsgestattung von Leistungen nach dem SGB II ausgeschlossen sind.⁶⁰

Die Neuregelung des § 44 Abs. 4 Satz 2 Nr. 3 AufenthG-E erstreckt die Möglichkeit der Zulassung zu Integrationskursen im Rahmen der verfügbaren Kursplätze weiterhin auf Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis zum vorübergehenden Schutz (§ 24 AufenthG). Dies ist sachgerecht, weil von der Regelung des § 24 AufenthG erstmals im Hinblick auf Vertriebene des Ukraine-Konflikts Gebrauch gemacht wurde⁶¹ und derzeit nicht absehbar ist, ob und in welchen Fällen mit einer Rückkehr der Betroffenen zu rechnen ist.

VI. Neuregelung des Ausweisungsrechts für anerkannte Schutzberechtigte (§ 53 Abs. 3a, 3b AufenthG-E)

1. Gesetzentwurf

§ 53 AufenthG-E soll lauten:⁶²

§ 53 AufenthG – Ausweisung

- (1) Ein Ausländer, dessen Aufenthalt die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die freiheitliche demokratische Grundordnung oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland gefährdet, wird ausgewiesen, wenn die unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles vorzunehmende Abwägung der Interessen an der Ausreise mit den Interessen an einem weiteren Verbleib des Ausländers im Bundesgebiet ergibt, dass das öffentliche Interesse an der Ausreise überwiegt.

⁶⁰ § 1 Abs. 1 Nr. 1 AsylbLG i.V.m. § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 SGB II.

⁶¹ Vgl. Durchführungsbeschlusses (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes (ABl. L 71 vom 4. März 2022, S. 1).

⁶² Änderungen hervorgehoben.

- (2) Bei der Abwägung nach Absatz 1 sind nach den Umständen des Einzelfalles insbesondere die Dauer seines Aufenthalts, seine persönlichen, wirtschaftlichen und sonstigen Bindungen im Bundesgebiet und im Herkunftsstaat oder in einem anderen zur Aufnahme bereiten Staat, die Folgen der Ausweisung für Familienangehörige und Lebenspartner sowie die Tatsache, ob sich der Ausländer rechtstreu verhalten hat, zu berücksichtigen.
- (3) Ein Ausländer, dem nach dem Assoziationsabkommen EWG/Türkei ein Aufenthaltsrecht zusteht oder der eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt – EU besitzt, darf nur ausgewiesen werden, wenn das persönliche Verhalten des Betroffenen gegenwärtig eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt und die Ausweisung für die Wahrung dieses Interesses unerlässlich ist.
- (3a) Ein Ausländer, der als Asylberechtigter anerkannt ist, der im Bundesgebiet die Rechtsstellung eines ausländischen Flüchtlings **im Sinne des § 3 Absatz 1 des Asylgesetzes oder eines subsidiär Schutzberechtigten im Sinne des § 4 Abs. 1 des Asylgesetzes** genießt oder der einen von einer Behörde der Bundesrepublik Deutschland ausgestellten Reiseausweis nach dem Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (BGBl. 1953 II S. 559) besitzt, darf nur **bei Vorliegen zwingender Gründe der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung ausgewiesen werden.**⁶³
- (3b) *Ein Ausländer, der die Rechtsstellung eines subsidiär Schutzberechtigten im Sinne des § 4 Absatz 1 des Asylgesetzes genießt, darf nur ausgewiesen werden, wenn er eine schwere Straftat begangen hat oder er eine Gefahr für die Allgemeinheit oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland darstellt.*⁶⁴
- (4) Ein Ausländer, der einen Asylantrag gestellt hat, kann nur unter der Bedingung ausgewiesen werden, dass das Asylverfahren unanfechtbar ohne Anerkennung als Asylberechtigter oder ohne die Zuerkennung internationalen Schutzes (§ 1 Absatz 1 Nummer 2 des Asylgesetzes) abgeschlossen wird. Von der Bedingung wird abgesehen, wenn
1. ein Sachverhalt vorliegt, der nach **Absatz 3a**⁶⁵ eine Ausweisung rechtfertigt oder
 2. eine nach den Vorschriften des Asylgesetzes erlassene Abschiebungsandrohung vollziehbar geworden ist.

⁶³ Bislang: „ausgewiesen werden, wenn er aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder eine terroristische Gefahr anzusehen ist oder er eine Gefahr für die Allgemeinheit darstellt, weil er wegen einer schweren Straftat rechtskräftig verurteilt wurde“.

⁶⁴ Entfällt.

⁶⁵ Zuvor: „Abs. 3“.

2. Bewertung

Die Neuregelung des § 53 Abs. 3a AufenthG-E dient der Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben des Art. 24 Abs. 1 UAbs. 1 und Abs. 2 der RL 2011/95/EU (Qualifikationsrichtlinie)⁶⁶ und ist daher jedenfalls sachgerecht, wenn nicht gar zwingend.⁶⁷ § 53 Abs. 3b AufenthG kann wg. der Aufnahme der subsidiär Schutzberechtigten in § 53 Abs. 3a AufenthG-E entfallen.

Die Änderung der in § 53 Abs. 4 Nr. 1 AufenthG enthaltenen Verweisung auf Abs. 3 in eine Verweisung auf Abs. 4 korrigiert ein offensichtliches Redaktionsversehen des historischen Gesetzgebers.⁶⁸

VII. Einführung einer Beschäftigungserlaubnis kraft Gesetzes für (nur) geduldete Schutzberechtigte

1. Gesetzentwurf

§ 60a Abs. 6 AufenthG soll wie folgt ergänzt werden:⁶⁹

§ 60a AufenthG – Vorübergehende Aussetzung der Abschiebung (Duldung)

(1) – (5) [...]

(6) ¹Einem Ausländer, der eine Duldung besitzt, darf die Ausübung einer Erwerbstätigkeit nicht erlaubt werden, wenn

1. er sich in das Inland begeben hat, um Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu erlangen,
2. aufenthaltsbeendende Maßnahmen bei ihm aus Gründen, die er selbst zu vertreten hat, nicht vollzogen werden können oder

⁶⁶ Vgl. zur Regelungssystematik VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 15.4.2021 – 12 S 2505/20 –, juris, Rn. 110.

⁶⁷ Gegen eine zwingende Natur der in Art. 24 Abs. 1 UAbs. 1, Abs. 2 RL 2011/95/EU geregelten Ausschlussgründe aber VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 15.4.2021 – 12 S 2505/20 –, juris, Rn. 115. Diese Einschätzung erscheint aufgrund des in der Entscheidung angeführten Normwortlauts jedoch nicht zwingend.

⁶⁸ BT-Drs. 20/3717, S. 43.

⁶⁹ Änderungen hervorgehoben.

3. er Staatsangehöriger eines sicheren Herkunftsstaates nach § 29a des Asylgesetzes ist und sein nach dem 31. August 2015 gestellter Asylantrag abgelehnt oder zurückgenommen wurde, es sei denn, die Rücknahme erfolgte auf Grund einer Beratung nach § 24 Absatz 1 des Asylgesetzes beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, oder ein Asylantrag nicht gestellt wurde.

²Zu vertreten hat ein Ausländer die Gründe nach Satz 1 Nummer 2 insbesondere, wenn er das Abschiebungshindernis durch eigene Täuschung über seine Identität oder Staatsangehörigkeit oder durch eigene falsche Angaben selbst herbeiführt. ³Satz 1 Nummer 3 gilt bei unbegleiteten minderjährigen Ausländern nicht für die Rücknahme des Asylantrags oder den Verzicht auf die Antragstellung, wenn die Rücknahme oder der Verzicht auf das Stellen eines Asylantrags im Interesse des Kindeswohls erfolgte. ⁴**Abweichend von den Sätzen 1 bis 3 ist einem Ausländer, der als Asylberechtigter anerkannt ist, der im Bundesgebiet die Rechtsstellung eines ausländischen Flüchtlings oder eines subsidiär Schutzberechtigten genießt, die Erwerbstätigkeit erlaubt.**

2. Bewertung

Nach § 4a Abs. 4 AufenthG darf ein Ausländer eine Erwerbstätigkeit nur ausüben, wenn er auf Grund einer zwischenstaatlichen Vereinbarung, eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung ohne Aufenthaltstitel hierzu berechtigt ist oder deren Ausübung ihm durch die zuständige Behörde erlaubt wurde. Nach § 32 Abs. 1 Satz 1 BeschV kann geduldeten Ausländern die Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung erteilt werden, wenn sie sich seit drei Monaten erlaubt, geduldet oder mit einer Aufenthaltsgestattung im Bundesgebiet aufhalten. Abweichend hiervon normiert § 60a Abs. 6 Satz 1 – 3 AufenthG diverse Fallgruppen, in denen die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis an Geduldete ausscheidet (Beschäftigungserlaubniserteilungsverbot).

Die Neuregelung des § 60a Abs. 6 Satz 4 AufenthG betrifft (nur) Ausländer, die als Asylberechtigte anerkannt sind oder die Rechtsstellung als International Schutzberechtigte genießen, von der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis aber nach § 25 Abs. 1 Satz 2 AufenthG oder aufgrund einer Ausweisung nach § 53 Abs. 3a AufenthG ausgeschlossen sind. Da auch eine Abschiebung der Betroffenen aufgrund der bestehenden Rückkehrgefährdung und der absoluten Natur des

konventionsrechtlichen Refoulementverbots (sowie der Menschenwürdegarantie des Grundgesetzes) regelmäßig ausscheidet (§ 60 Abs. 1 Satz 1 AufenthG), befinden sich die Betroffenen in einer dauerhaft prekären Situation. Die Eröffnung des Zugangs zum Arbeitsmarkt ist in dieser Situation unionsrechtlich zwingend vorgeschrieben;⁷⁰ sie erscheint auch unabhängig davon sachgerecht und geboten.

Die seitens des Gesetzentwurfs vorgeschlagene Ausgestaltung gibt Anlass zu folgenden ergänzenden Hinweisen:

- Ungeregt bleibt die Situation von Ausländern, die die positiven Voraussetzungen z.B. der Flüchtlingseigenschaft erfüllen, aufgrund eigener Verfehlungen aber von der Zuerkennung internationalen Schutzes ausgeschlossen sind.⁷¹ Da in diesen Fällen dennoch regelmäßig Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 5 oder Abs. 7 AufenthG bestehen, die nicht durch Fehlverhalten der Betroffenen verwirkt werden können, eine Titelerteilung aber nach § 25 Abs. 3 Satz 3 AufenthG ausscheidet, befindet sich die Betroffenen dauerhaft in einer Situation, die mit der anerkannter Schutzberechtigter ohne Aufenthaltstitel vergleichbar ist, ohne von der Neuregelung des § 60a Abs. 6 Satz 4 AufenthG-E profitieren zu können. Auch wenn eine Gleichstellung hier unionsrechtlich nicht geboten ist,⁷² erscheint eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der Neuregelung auf in der Sache vergleichbaren Fälle erwägenswert.
- Normsystematisch ist die Regelung als § 60a Abs. 6 Satz 4 AufenthG deplatziert, weil § 60a Abs. 6 AufenthG bislang nur an die Ausländerbehörde adressierte Verbote, eine Beschäftigungserlaubnis zu erteilen, regelt. Normsystematisch zweckmäßiger wäre eine Regelung z.B. als § 4a Abs. 4 Satz 2 AufenthG, § 4a Abs. 4a AufenthG oder § 60a Abs. 7 AufenthG, da die Neuregelung eine gesetzliche Beschäftigungserlaubnis begründet.

⁷⁰ Art. 26 Abs. 1 RL 2011/95/EU.

⁷¹ Vgl. § 3 Abs. 2, Abs. 4 AsylG i.V.m. § 60 Abs. 8 Satz 1 oder 3 AufenthG sowie § 4 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 1 – 3 AsylG.

⁷² Art. 26 Abs. 1 RL 2011/95/EU setzt die Zuerkennung internationalen Schutzes voraus und betrifft Personen, die lediglich über nationalen Abschiebungsschutz verfügen, daher nicht.

- Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass der Begriff der Erwerbstätigkeit des § 4a Abs. 4 AufenthG neben der abhängigen Beschäftigung auch die selbstständige Erwerbstätigkeit erfasst, das Gesetz für Geduldete bislang aber keine Möglichkeit zur Ausübung selbstständiger Beschäftigungen vorsieht. Wohl bedingt durch die (ungünstige) normsystematische Anbindung des § 60a Abs. 6 Satz 4 AufenthG-E an die Regelung des § 60a Abs. 6 AufenthG regelt auch dieser jedoch nur die Erlaubnis zur Ausübung einer (abhängigen) Beschäftigung. Da kein Grund ersichtlich ist, vorhersehbar dauerhaft im Bundesgebiet aufhältigen Ausländern die Ausübung selbstständigen Erwerbstätigkeiten ausnahmslos zu untersagen, sollte die Neuregelung ggf. auf die Ausübung selbstständiger Erwerbstätigkeiten erstreckt werden.
- Unabhängig davon sollte erwogen werden, das Beschäftigungserteilungsverbot des § 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 AufenthG an die beabsichtigte Neuregelung des § 12a AsylG anzupassen, da sonst eine so wohl nicht beabsichtigte Gesetzesverschärfung eintritt.⁷³

VIII. Verlängerung der Höchstdauer der Abschiebungshaft bei (i.d.R.) verurteilten Straftätern

1. Gesetzentwurf

§ 62 AufenthG-E soll lauten:⁷⁴

§ 62 AufenthG – Abschiebungshaft

(1) – (2) [...]

(3) ¹Ein Ausländer ist zur Sicherung der Abschiebung auf richterliche Anordnung in Haft zu nehmen (Sicherungshaft), wenn

1. Fluchtgefahr besteht,

⁷³ Vgl. die Stellungnahme des Sachverständigen zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren vom heutigen Tage, B. III. 2.

⁷⁴ Änderungen hervorgehoben.

2. der Ausländer auf Grund einer unerlaubten Einreise vollziehbar ausreisepflichtig ist oder
3. eine Abschiebungsanordnung nach § 58a ergangen ist, diese aber nicht unmittelbar vollzogen werden kann.

²Von der Anordnung der Sicherungshaft nach Satz 1 Nummer 2 kann ausnahmsweise abgesehen werden, wenn der Ausländer glaubhaft macht, dass er sich der Abschiebung nicht entziehen will. ³Die Sicherungshaft ist unzulässig, wenn feststeht, dass aus Gründen, die der Ausländer nicht zu vertreten hat, die Abschiebung nicht innerhalb der nächsten drei Monate durchgeführt werden kann; **bei einem Ausländer, bei dem ein Fall des § 54 Absatz 1 Nummer 1 bis 1b oder Absatz 2 Nummer 1 oder 3 vorliegt und auf den nicht das Jugendstrafrecht angewendet wurde oder anzuwenden wäre, gilt abweichend ein Zeitraum von sechs Monaten.** ⁴Abweichend von Satz 3 ist die Sicherungshaft bei einem Ausländer, von dem eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit ausgeht, auch dann zulässig, wenn die Abschiebung nicht innerhalb der nächsten drei Monate durchgeführt werden kann.

2. Bewertung

Die Neuregelung verlängert die maximale Dauer der Abschiebungshaft (Sicherungshaft) auf das unionsrechtlich regelmäßig zulässige Höchstmaß von sechs Monaten.⁷⁵ Die gesetzlich vorgesehenen Anwendungsfälle betreffen wegen vorsätzlicher Tatbegehung zu einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten verurteilte Straftäter⁷⁶ sowie Personen, die Betäubungsmittelstraftaten nach § 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BtMG⁷⁷ begangen haben.⁷⁸

⁷⁵ Vgl. Art. 15 Abs. 5 RL 2008/115/EG.

⁷⁶ § 53 Abs. 1 Nr. 1 – 1b, Abs. 2 Nr. 1 AufenthG.

⁷⁷ § 29 BtMG – Straftaten

- (1) Mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer
 1. Betäubungsmittel unerlaubt anbaut, herstellt, mit ihnen Handel treibt, sie, ohne Handel zu treiben, einführt, ausführt, veräußert, abgibt, sonst in den Verkehr bringt, erwirbt oder sich in sonstiger Weise verschafft, [...]

⁷⁸ § 53 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG.

Die Zweckmäßigkeit einer solchen Ausschöpfung des unionsrechtlichen Regelhöchstmaßes erscheint zweifelhaft, zumal die praktische Anwendung der Norm stets eine verfassungs- und unionsrechtskonforme Auslegung und Anwendung erfordern dürfte. Zweifelhaft erscheint die Anwendung insbesondere auf Fälle, in denen sich der Haftgrund lediglich aus dem Umstand der unerlaubten Einreise ergibt⁷⁹ und die Ausschöpfung der Regelhöchstfrist lediglich mit der Begehung einfacher Betäubungsmitteldelikte, die nicht notwendigerweise strafrechtlich geahndet wurden, gerechtfertigt wird.⁸⁰ Die Frage, ob ein solches Betäubungsmitteldelikt im Falle einer hypothetischen Strafverfolgung nach Jugendstrafrecht zu beurteilen wäre, ist im Verfahren der Anordnung von Sicherungshaft zudem nicht sinnvoll zu klären, zumal entsprechende Entscheidungen regelmäßig zunächst im Rahmen des richterlichen Bereitschaftsdiensts ergehen. Die Verweisung auf § 54 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG sollte daher gestrichen werden. Auch im Übrigen wäre die Erforderlichkeit der Neuregelung kritisch zu hinterfragen, zumal § 62 Abs. 3 Satz 4 AufenthG bereits jetzt eine Überschreitung der gesetzlichen Dreimonatsfrist gegenüber Gefährdern ermöglicht.⁸¹

IX. Einführung eines Chancenaufenthaltsrechts (§ 104c AufenthG-E)

1. Gesetzentwurf

§ 104c AufenthG-E soll neu eingefügt werden:

§ 104c AufenthG – Chancen-Aufenthaltsrecht

- (1) ¹Einem geduldeten Ausländer soll abweichend von § 5 Absatz 1 Nummer 1, 1a und 4 sowie § 5 Absatz 2 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn er sich am 1. Januar 2022 seit fünf Jahren ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis im Bundesgebiet aufgehalten hat und er

⁷⁹ § 62 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 AufenthG.

⁸⁰ § 62 Abs. 3 Satz 3 Hs. 2 AufenthG-E i.V.m. § 53 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG.

⁸¹ § 62 Abs. 3 Satz 3 AufenthG sollte jedoch dahingehend ergänzt werden, dass eine Höchstfrist von sechs Monaten auch in Gefährderfällen nicht bzw. nur in Ausnahmefällen überschritten werden kann (Art. 15 Abs. 5 Satz 2, Abs. 6 RL 2008/115/EG).

1. sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland bekennt und
2. nicht wegen einer im Bundesgebiet begangenen vorsätzlichen Straftat verurteilt wurde, wobei Geldstrafen von insgesamt bis zu 50 Tagessätzen oder bis zu 90 Tagessätzen wegen Straftaten, die nach dem Aufenthaltsgesetz oder dem Asylgesetz nur von Ausländern begangen werden können, oder Verurteilungen nach dem Jugendstrafrecht, die nicht auf Jugendstrafe lauten, grundsätzlich außer Betracht bleiben.

²Die Aufenthaltserlaubnis nach Satz 1 soll versagt werden, wenn der Ausländer wiederholt vorsätzlich falsche Angaben gemacht oder über seine Identität oder Staatsangehörigkeit getäuscht hat und dadurch seine Abschiebung verhindert. Für die Anwendung des Satzes 1 sind auch die in § 60b Absatz 5 Satz 1 genannten Zeiten anzurechnen.

(2) ¹Dem Ehegatten, dem Lebenspartner und minderjährigen, ledigen Kindern, die mit einem Begünstigten nach Absatz 1 in häuslicher Gemeinschaft leben, soll unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 Nummer 1 und 2 eine Aufenthaltserlaubnis auch dann erteilt werden, wenn diese sich am 1. Januar 2022 noch nicht seit fünf Jahren ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis im Bundesgebiet aufgehalten haben. ²Das Gleiche gilt für das volljährige ledige Kind, wenn es bei der Einreise in das Bundesgebiet minderjährig war. ³Absatz 1 Satz 2 findet entsprechende Anwendung.

(3) ¹Die Aufenthaltserlaubnis kann abweichend von § 10 Absatz 3 Satz 2 erteilt werden. Sie gilt als Aufenthaltstitel nach Kapitel 2 Abschnitt 5. ²Sie wird für ein Jahr erteilt und ist nicht verlängerbar. ³Während des Aufenthalts nach Satz 3 kann nur eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a oder § 25b erteilt werden. ⁴Der Antrag auf Erteilung eines anderen Aufenthaltstitels als nach § 25a oder § 25b entfaltet nicht die Wirkung nach § 81 Absatz 4.

(4) ¹Der Ausländer ist spätestens bei der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis auf die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b und, falls er das 27. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, nach § 25a hinzuweisen. ²Dabei soll die Ausländerbehörde auch konkrete Handlungspflichten, die in zumutbarer Weise zu erfüllen sind, bezeichnen.

2. Bewertung

Das Chancenaufenthaltsrecht begründet eine stichtagsgebundene Altfallregelung, die geduldeten Ausländern bei am Stichtag des 1. Januar 2022 ununterbrochen geduldetem, gestatte-

tem oder erlaubten Aufenthalt einen von eigenen Integrationsleistungen (weitgehend) unabhängigen Regelanspruch auf Erteilung eines auf ein Jahr befristeten Aufenthaltstitels einräumt, auch wenn der Lebensunterhalt nicht gesichert ist, die Identität nicht geklärt ist und die gesetzliche Passpflicht derzeit nicht erfüllt wird. Die Titelerteilung setzt voraus, dass der Betroffene sich zur freiheitlich demokratischen Grundordnung bekennt und nicht zu wegen einer im Bundesgebiet begangenen vorsätzlichen Straftat von einiger Schwere verurteilt wurde. Sie soll regelmäßig versagt werden, wenn der Ausländer wiederholt vorsätzlich falsche Angaben gemacht oder über seine Identität oder Staatsangehörigkeit getäuscht hat und dadurch seine Abschiebung verhindert.

Nach der gesetzlichen Systematik soll die einjährige Chancenaufenthaltszeit dem Ausländer die Mitwirkung an der Klärung der eigenen Identität (sowie ggf. auch die Erfüllung der Passbeschaffungspflicht) ermöglichen, ohne aufgrund der erfolgten Identitätsklärung unmittelbare Abschiebungsmaßnahmen befürchten zu müssen. Gelingt die erforderliche Identitätsklärung und erfüllt der Ausländer zugleich die Voraussetzungen einer Titelerteilung nach § 25a Abs. 1 AufenthG (gute Integration von Jugendlichen und jungen Erwachsenen) bzw. § 25b Abs. 1 AufenthG (nachhaltige Integration), soll ihm eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.

Die Neuregelung des § 104c AufenthG-E wäre Ausdruck eines Paradigmenwechsels der Migrationspolitik gegenüber früheren Legislaturperioden. Während zunächst die strikte Durchsetzung gesetzlicher Mitwirkungspflichten mit Hilfe zunehmend verschärfter Sanktionen im Vordergrund stand, hatte sich der Gesetzgeber der 19. Legislaturperiode wiederholt für Anreizregelungen entschieden, die die betroffenen Ausländer im Hinblick auf die Identitätsklärung und die Erfüllung der Passpflicht zwar verbindlich zu Vorleistungen aufforderten, ihnen die im Erfolgsfall aber eine langfristige Aufenthaltsperspektive in Aussicht stellten.⁸² Aufgrund der fortbestehenden – wahrgenommenen oder tatsächlichen – Gefahr einer Abschiebung gerade auf-

⁸² § 60c und § 60d AufenthG-E.

grund eigener Mitwirkungsbemühungen vor Verwirklichung der gesicherten Aufenthaltsperspektive bestanden jedoch wesentliche Anreize dafür fort, einen prekären, aber faktisch weitgehend abschiebungssicheren Aufenthaltszustand der bloßen Aussicht auf einen geregelten Aufenthalt vorzuziehen.

Wohl aufgrund dieser Erfahrungen geht das Chancenaufenthaltsrecht nunmehr gegenüber geeigneten Ausländergruppen in Vorleistung. Es räumt daher zunächst ein befristetes, abgesehen vom langjährigen Voraufenthalt weitgehend voraussetzungsloses Aufenthaltsrecht ein und verlangt eine (hinreichende) Identitätsklärung⁸³ erst am Ende des einjährigen Chancenzeitraums, um weniger risikobehaftete Anreize für eigene Integrationsbemühungen zu setzen. Da die früheren Regelungsansätze jedenfalls nicht in der Breite zu einer befriedigenden Lösung der Problematik dauerhaft prekärer Aufenthalte („Kettenduldungen“) geführt haben, erscheint ein solcher, als stichtagsbezogene Altfallregelung ausgestalteter Neuansatz grundsätzlich sachgerecht. Ob er die in ihn gesetzten Erwartungen in der Praxis erfüllt, kann erst seine tatsächliche Anwendung zeigen; es erscheint jedenfalls nicht ausgeschlossen. Durch die Ausgestaltung als stichtagsbezogene Altfallregelung werden Anreize für einen unerlaubten Zuzug aus dem Ausland („Pull-Effekte“) so weit wie möglich vermieden;⁸⁴ sie ermöglicht bei ausreichender fachwissenschaftlich-empirischer Begleitung zudem wertvolle Erkenntnisse für zukünftige Gesetzgebungsverfahren. Da die Problematik dauerhafter prekärer Aufenthalte auch in Zukunft auftreten wird, erscheint eine Evaluation des Gesetzes auch dann zweckmäßig, wenn eine Verlängerung bzw. erneute Stichtagsregelung derzeit nicht beabsichtigt ist.⁸⁵

⁸³ Vgl. zur Passbeschaffungspflicht sogleich.

⁸⁴ Zur Frage, inwieweit die konkrete Ausgestaltung von Bleiberechtsregelungen – und nicht lediglich der tatsächliche Umstand einer Regularisierung unerlaubter Aufenthalte – wahrgenommen wird, liegen dem Sachverständigen keine empirischen Daten vor. Da der legale Aufenthalt von Landsleuten im Bundesgebiet auch unabhängig von deren Migrationsbiographie Anreize zur Wohnsitznahme in Deutschland bieten kann, können Pull-Effekte letztlich nie vollständig ausgeschlossen werden.

⁸⁵ Vgl. zur Forderung nach einer Evaluation des Gesetzes BT-Drs. 20/3717, S. 65, 72.

Als problematisch in der praktischen Normanwendung dürfte sich die Frage erweisen, ob die Erteilung eines Chancenaufenthaltsrechts davon abhängig gemacht werden kann, dass berechnete Aussichten auf eine Verlängerung in Form einer Aufenthaltserlaubnis für gut integrierte Jugendliche, Heranwachsende bzw. junge Erwachsene (§ 25a Abs. 1 AufenthG-E) bzw. für nachhaltig integrierte Ausländer (§ 25b Abs. 1 AufenthG) bestehen. Auch wenn der Gesetzentwurf – abgesehen vom stichtagsgebundenen Erfordernis einer fünfjährigen Mindestaufenthaltsdauer – wohl bewusst keine entsprechenden Tatbestandsvoraussetzungen normiert, liegt die Annahme eines atypischen Falles im Sinne der vorgesehenen Soll-Regelung jedenfalls dann nahe, wenn die Anforderungen der Aufenthaltstitel nach § 25a und § 25b AufenthG vorhersehbar auch nach Ablauf eines Jahres nicht erfüllt werden können. Die kann etwa Jugendliche betreffen, die zum Zeitpunkt der Titelerteilung noch nicht über zwei bzw. drei Jahre erfolgreich eine Schule besuchen und innerhalb eines Jahres vorhersehbar keinen Abschluss erwerben können,⁸⁶ könnte aber auch im Hinblick auf die Regelerteilungsvoraussetzungen des § 25b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 (überwiegende Lebensunterhaltssicherung bzw. Lebensunterhaltssicherungsprognose) oder Nr. 5 (Nachweis des tatsächlichen Schulbesuchs schulpflichtiger Kinder) AufenthG sowie die allgemeine Regelerteilungsvoraussetzung der Lebensunterhaltssicherung (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG) fraglich sein. Hier könnte ggf. klargestellt werden, ob bei der Rechtsanwendung eine solche Prognose vorgenommen oder bewusst vermieden werden soll. Letzteres trüge indes die Gefahr in sich, letztlich unerfüllbare Hoffnungen zu wecken und das in das Chancenaufenthaltsrecht im Einzelfall gesetzte Vertrauen vorhersehbar zu enttäuschen.

Die Tatbestandsvoraussetzung des fünfjährigen ununterbrochen geduldeten, gestatteten oder erlaubten Aufenthalts entspricht der Regelungstechnik des § 25a Abs. 1 Satz 1 AufenthG. Wie auch dort sind die Auswirkungen lediglich kurzfristiger, letztlich belangloser Unterbrechungen (z.B. im Rahmen eines Tagesausflugs) kaum befriedigend geklärt.⁸⁷

⁸⁶ § 25a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AufenthG.

⁸⁷ Vgl. oben B. II.2.

Regelungstechnisch verzichtet § 104c Abs. 1 AufenthG-E auf die Einhaltung der Regelerteilungsvoraussetzungen des § 5 Abs. 1 Nr. 1 (Lebensunterhaltssicherung), Nr. 1a (Identitätsklärung) und Nr. 4 (Passpflicht), nicht aber auf das Nichtbestehen von Ausweisungsinteressen (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG). Dies entspricht im Hinblick auf die Lebensunterhaltssicherung der Regelungstechnik im Rahmen des § 25b Abs. 1 Satz 1 AufenthG und ist grundsätzlich sachgerecht.

Ungeklärt bleibt jedoch – wie auch im Rahmen des § 25a Abs. 3 AufenthG und des § 25b Abs. 2 Nr. 2 AufenthG –, wie sich der Regelausschlussstatbestand des § 104c Abs. 1 Nr. 2 AufenthG-E (Verurteilung wegen vorsätzlich begangenen Straftaten zu insgesamt bis zu 50 / 90 Tagessätzen) zur Regelerteilungsvoraussetzung des fehlenden Ausweisungsinteresses (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG) verhält, die regelmäßig schon bei Straftaten unterhalb dieser Schwelle nicht mehr erfüllt wird.⁸⁸ Auch die Bedeutung der im AufenthG wiederholt verwendeten Formulierung, dass Verurteilungen unterhalb der in der Norm bezeichneten Erheblichkeitsschwellen „grundsätzlich“ außer Betracht bleiben, bleibt unklar.

Der Regelversagungsgrund des § 104c Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E soll eine Titelerteilung dann verhindern, wenn der Betroffene Ausländer seine Abschiebung durch wiederholt vorsätzliche Angaben oder Identitätstäuschungen verhindert. Wie auch bei vergleichbaren Normen des AufenthG dürfte streitig werden, ob auch vergangene Mitwirkungspflichtverletzungen den Regelversagungstatbestand auslösen und welche Anforderungen ggf. an den Nachweis der Kausalität für gegenwärtige Abschiebungshindernisse zu stellen sind. Unglücklich ist hierbei insbesondere, dass vergleichbare Ausschlussklauseln bereits im gegenwärtigen Aufenthaltsrecht

⁸⁸ Vgl. § 54 Abs. 2 Nr. 9 AufenthG: Jeder „nicht nur einzelner oder geringfügiger Verstoß gegen Rechtsvorschriften oder gerichtliche oder behördliche Entscheidungen oder Verfügungen“ begründet ein „schwerwiegendes Ausweisungsinteresse“.

punktueller begrifflicher Abweichungen aufweisen, deren praktische Auswirkungen kaum geklärt sind.⁸⁹ Zudem wird in der Praxis auch hier die (kaum eindeutig zu beantwortende) Frage aufgeworfen werden, inwiefern vergangene, insbesondere erst kurz vor Beantragung des Chancenaufenthaltsrechts aufgegebene Mitwirkungspflichtverletzungen, die (z.B. mangels Kausalität für gegenwärtige Abschiebungshindernisse) nicht unter § 104c Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E fallen, geeignet sind, ein Ausweisungsinteresse im Sinne des § 5 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG oder einen atypischen Fall im Sinne des § 104c Abs. 1 Satz 1 AufenthG-E zu begründen.⁹⁰

Die Nichtanwendung der Sanktionsregelung des § 60b Abs. 5 Satz 1 AufenthG steht im Einklang mit der Absicht des Gesetzgebers, auch Ausländern ohne wesentliche Integrationsleistungen in der Vergangenheit den Zugang zum Chancenaufenthaltsrecht zu eröffnen und nur gegenwärtig fortwirkende Mitwirkungspflichtverletzungen anspruchsvernichtend zu berücksichtigen.

Die Regelung eines abgeleiteten Chancenaufenthaltsrechts für Ehegatten, Lebenspartnern und minderjährige ledige Kinder eines nach § 104c Abs. 1 Satz 1 AufenthG-E Berechtigten entspricht der Parallelregelung des § 25b Abs. 4 AufenthG-E und erscheint sachgerecht.

⁸⁹ Vgl. § 25a Abs. 1 Satz 1 AufenthG („Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ist zu versagen, wenn die Abschiebung aufgrund eigener falscher Angaben des Ausländers oder aufgrund seiner Täuschung über seine Identität oder Staatsangehörigkeit ausgesetzt ist.“) mit § 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 2 AufenthG („aufenthaltsbeendende Maßnahmen bei ihm aus Gründen, die er selbst zu vertreten hat, nicht vollzogen werden können“), § 60b Abs. 1 Satz 1 AufenthG („er das Abschiebungshindernis durch eigene Täuschung über seine Identität oder Staatsangehörigkeit oder durch eigene falsche Angaben selbst herbeiführt oder er zumutbare Handlungen zur Erfüllung der besonderen Passbeschaffungspflicht nach Absatz 2 Satz 1 und Absatz 3 Satz 1 nicht vornimmt“), § 25a Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 AufenthG („wenn die Abschiebung nicht aufgrund falscher Angaben oder aufgrund von Täuschungen über die Identität oder Staatsangehörigkeit oder mangels Erfüllung zumutbarer Anforderungen an die Beseitigung von Ausreisehindernissen verhindert oder verzögert wird“), § 25b Abs. 2 Nr. 1 AufenthG („wenn der Ausländer die Aufenthaltsbeendigung durch vorsätzlich falsche Angaben, durch Täuschung über die Identität oder Staatsangehörigkeit oder Nichterfüllung zumutbarer Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen verhindert oder verzögert“), § 104a Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 AufenthG („die Ausländerbehörde nicht vorsätzlich über aufenthaltsrechtlich relevante Umstände getäuscht oder behördliche Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung nicht vorsätzlich hinausgezögert oder behindert hat“).

⁹⁰ Vgl. zur Parallelproblematik bei Anwendung der § 25a f. AufenthG *Wittmann*, in: *Berlit: GK-AufenthG*, § 25 Rn. 141 ff., 166 ff., 256 sowie § 25b Rn. 323 ff.

Die Regelung des § 104c Abs. 3 Satz 1 AufenthG, die der Durchbrechung des verschärften Spurwechselverbots bei qualifizierter Ablehnung eines Asylantrags als offensichtlich unbegründet dient, entspricht den Öffnungsklauseln des § 25a Abs. 4 AufenthG und des § 25b Abs. 5 Satz 2 AufenthG und ist sachgerecht.

Die Sperrklausel des § 104c Abs. 3 Satz 4 AufenthG-E soll verhindern, dass die Titelerteilung nach § 104c Abs. 1 Satz 1 AufenthG mit Hilfe des § 39 Satz 1 Nr. 1 AufenthV zur Umgehung des Visumverfahrens bzw. Durchbrechung des Spurwechselverbots auch für andere Aufenthaltzwecke genutzt wird. Diese Regelung ist sachgerecht, da der Gesetzgeber den Betroffenen mit dem Chancenaufenthaltsrecht einen Vertrauensvorschuss einräumt, der nur für die gesetzlich intendierten Zwecke genutzt werden soll. Sie scheint dennoch zu eng geraten, da die Sperrklausel des § 104c Abs. 3 Satz 2 AufenthG auch die Erteilung anderer humanitärer Aufenthaltstitel ausschließt, die auch ohne Chancenaufenthaltsrecht ohne Durchführung eines Visumverfahrens erteilt werden könnten.⁹¹

Der Ausschluss der gesetzlichen Titelfortgeltungsfiktion (§ 81 Abs. 4 AufenthG) bei Beantragung eines Aufenthaltstitels zu nicht-humanitären Zwecken (§ 104 Abs. 3 Satz 4 AufenthG-E) ist sachgerecht, da eine solche Fiktionswirkung auch bei bestehender Duldung nicht einträte. Die Regelung stellt den Betroffenen daher nicht schlechter als vor Schaffung des Chancenaufenthaltsrechts und dient der Fokussierung auf die in § 25a und § 25b AufenthG bezeichneten Aufenthaltzwecke.

Die in § 104c Abs. 4 AufenthG-E vorgesehen Hinweispflichten sind geeignet, zur Erreichung der Zwecke des Chancenaufenthaltsrechts beizutragen. Ungeklärt ist jedoch, ob die Verletzung der jeweiligen Pflichten Rechtsfolgen auslöst. Zwar nimmt die Rechtsprechung an, dass die Nichterfüllung gesetzlicher Mitwirkungspflichten dem Betroffenen dann nicht entgegengehalten werden kann, wenn sie auf der Nichterfüllung von Hinweisobliegenheiten der Ausländerbehörden beruht; angesichts der z.T. strikten gesetzlichen Erteilungsvoraussetzungen

⁹¹ Gedacht sei an § 25 Abs. 3 – 5 AufenthG sowie insbesondere an § 19d AufenthG.

insbesondere des § 25a Abs. 1 AufenthG und des absoluten gesetzlichen Titelverlängerungsverbots (§ 104c Abs. 3 Satz 2 AufenthG-E) dürften Streitigkeiten über mögliche Folgen einer Verletzung von Hinweispflichten vorprogrammiert sein.

Praktische Anwendungsprobleme und Rechtsunsicherheiten dürfte insbesondere der Umstand aufwerfen, dass der Gesetzesentwurf sich zur Frage der Passpflicht nicht konsequent äußert. Zwar regelt § 104c Abs. 1 Satz 1 AufenthG-E, dass das Chancenaufenthaltsrecht abweichend von § 5 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG – d.h. auch ohne Erfüllung der Passpflicht – erteilt werden soll; anders als im Hinblick auf die hier ebenfalls in Bezug genommene Identitätsklärungspflicht treffen § 25a Abs. 6 AufenthG-E und § 25b Abs. 7 AufenthG-E aber keine Aussage dazu, unter welchen Voraussetzungen das befristete Chancenaufenthaltsrecht in eine Aufenthaltserlaubnis wegen gelungener Integration übergeleitet werden kann. Im Fall der fortgesetzten Nichterfüllung der Passpflicht gilt daher § 5 Abs. 3 Satz 2 AufenthG, der die Entscheidung über das Absehen von der Regelerteilungsvoraussetzung des § 5 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG ins pflichtgemäße Ermessen der Ausländerbehörde stellt. Für die Ausübung dieses Ermessens enthält die gesetzliche Neuregelung jedoch keinerlei Vorgaben, so dass für die Betroffenen (und die mit der Gesetzesanwendung betrauten Behörden) erhebliche Rechtsunsicherheit besteht. Zwar dürfte es regelmäßig nicht mit dem Zweck der Ermächtigung zu vereinbaren sein, eine Titelerteilung bei Vorliegen aller übrigen Titelerteilungsvoraussetzungen zu versagen, wenn der Betroffene die erforderlichen und ihm zumutbaren Maßnahmen zur Erfüllung der Passpflicht getroffen hat; bei fehlenden oder jedenfalls nicht ausreichenden Mitwirkungshandlungen dürfte es jedoch regelmäßig auch vertretbar sein, die Titelerteilung unter Hinweis auf die Passpflicht zu versagen. Nach Ende des einjährigen Chancenaufenthalts droht den Betroffenen daher ggf. auch bei im Übrigen gelungener Integration ein Zurückfallen in den Status der Duldung (oder gar die Abschiebung). In Ermangelung gesetzlicher Vorgaben ist hier erfahrungsgemäß mit einer divergenten Anwendungspraxis in den jeweiligen Ländern zu rechnen, die auch von der auf eine Rechtsprüfung beschränkten Rechtsprechung kaum in geregelte Bahnen gelenkt oder gar vereinheitlicht werden kann.

X. Fazit

Die Schaffung eines Chancen-Aufenthaltsrechts im vorgeschlagenen Umfang wäre Ausdruck eines Paradigmenwechsels der Ausländerpolitik gegenüber früheren Legislaturperioden. Sie erscheint strukturell geeignet, die seit Jahrzehnten im Wesentlichen unverändert aufgeworfene Problematik des Umgangs mit Ausländern mit dauerhaft prekärem Aufenthaltsstatus abzumildern und zur nachhaltigen Integration integrationsfähiger Ausländer beizutragen. Zugleich schafft das am Ende des Chancenzeitraum stehende Regelerfordernis der Identitätsklärung die Grundlage dafür, den Aufenthalt im Falle eines langfristigen Scheiterns der Integrationsbemühungen wirksam zu beenden. Ob die nunmehr vorgesehene Vorleistung des Gesetzgebers gegenüber potentiell integrationsfähigen Ausländern mit erheblichen Voraufenthaltszeiten in der Praxis angenommen wird und auch langfristig die intendierten Wirkungen entfaltet, kann kaum zuverlässig prognostiziert werden. Zentrale Frage dürfte insoweit insbesondere sein, ob die Regelung auch praktische Anreize für die Identitätsklärung entfaltet (und nicht nur als im Wesentlichen voraussetzungslose Vergünstigung für die Dauer eines Jahres hingenommen wird) und es den Betroffenen gelingt, die Voraussetzungen einer guten bzw. nachhaltigen Integration innerhalb des vorgesehenen Jahreszeitraums zu erfüllen. Aufgrund ihrer Ausgestaltung als stichtagsbezogenes Bleiberecht und den vorgesehenen Begleitregelungen dürften die Risiken eines Misserfolgs der vorgesehenen Regelung jedoch überschaubar sein, so sie keinen strukturellen Bedenken begegnet. Hinsichtlich der Ausgestaltung im Einzelnen kann auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen werden.

C. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes – Deutschnachweise beim Ehegattennachzug vom 17. Mai 2022 (BT-Drs. 20/1850)

1. Gesetzentwurf

§ 30 AufenthG-E lautet:⁹²

§ 30 AufenthG - Ehegattennachzug

(1) ¹Dem Ehegatten eines Ausländers ist eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn

1. beide Ehegatten das 18. Lebensjahr vollendet haben,
2. der Ehegatte sich zumindest auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen kann und
3. [...]

²Satz 1 Nummer 1 und 2 ist für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis unbeachtlich, wenn die Voraussetzungen des Satzes 1 Nummer 3 Buchstabe f vorliegen. ³Satz 1 Nummer 2 ist für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis unbeachtlich, wenn

1. der Ausländer, der einen Aufenthaltstitel nach § 23 Absatz 4, § 25 Absatz 1 oder 2, § 26 Absatz 3 oder nach Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 2 Satz 1 zweite Alternative eine Niederlassungserlaubnis nach § 26 Absatz 4 besitzt und die Ehe bereits bestand, als der Ausländer seinen Lebensmittelpunkt in das Bundesgebiet verlegt hat,
2. der Ehegatte wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung nicht in der Lage ist, einfache Kenntnisse der deutschen Sprache nachzuweisen,
3. bei dem Ehegatten ein erkennbar geringer Integrationsbedarf im Sinne einer nach § 43 Absatz 4 erlassenen Rechtsverordnung besteht oder dieser aus anderen Gründen nach der Einreise keinen Anspruch nach § 44 auf Teilnahme am Integrationskurs hätte,
4. der Ausländer wegen seiner Staatsangehörigkeit auch für einen Aufenthalt, der kein Kurzaufenthalt ist, visumfrei in das Bundesgebiet einreisen und sich darin aufhalten darf,
5. der Ausländer im Besitz einer Blauen Karte EU, einer ICT-Karte oder einer Mobiler-ICT-Karte oder einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18d oder § 18f ist,
6. **der Ehegatte erklärt, den erforderlichen Sprachnachweis unverzüglich nach der Ankunft erbringen zu wollen,**⁹³

⁹² Änderungen hervorgehoben.

⁹³ Bislang:

6. es dem Ehegatten auf Grund besonderer Umstände des Einzelfalles nicht möglich oder nicht zumutbar ist, vor der Einreise Bemühungen zum Erwerb einfacher Kenntnisse der deutschen Sprache zu unternehmen,

7. der Ausländer einen Aufenthaltstitel nach den §§ 18c Absatz 3 und § 21 besitzt und die Ehe bereits bestand, als er seinen Lebensmittelpunkt in das Bundesgebiet verlegt hat, oder
8. der Ausländer unmittelbar vor der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis oder einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt - EU Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18d war.

(2) – (5) [...]

2. Bewertung

Der Gesetzentwurf schlägt vor, die auf „besondere Umstände des Einzelfalles“ beschränkte Härtefallklausel, unter deren Voraussetzungen ein Familiennachzug zu Ausländern auch unabhängig vom Nachweis einfacher Sprachkenntnisse vor der Einreise ermöglicht werden kann, durch eine Absichtserklärung zu ersetzen, den erforderlichen Sprachnachweis unverzüglich nach der Ankunft erbringen zu wollen.

Ob die Prämisse des Gesetzentwurfs, dass die Ziele des Erfordernisses einfacher Sprachkenntnisse auch durch einen Spracherwerb nach der Einreise in angemessener Weise erreicht werden könnten, zutrifft, entzieht sich der Kenntnis des Sachverständigen. Auch der Gesetzentwurf führt insoweit – wie allerdings auch die Gesetzesbegründung des ersten Richtlinienumsetzungsgesetzes vom 19. August 2007, die von einer gegenteiligen Prämisse ausgegangen war⁹⁴ – keine empirischen Grundlagen an. Dass ein möglichst frühzeitiger Erwerb von Kenntnissen der Landessprache eine zentrale Integrationsvoraussetzung sein kann, dürfte dabei ebenso unstrittig sein wie der Umstand, dass der Fremdspracherwerb im Ausland im Einzelfall eine nicht unerhebliche Hürde darstellen kann, auch wenn die notwendige Infrastruktur grundsätzlich vorhanden ist und der Betroffene die notwendigen kognitiven Voraussetzungen aufweist. Letztlich ist es Aufgabe des Gesetzgebers, das Interesse an einer gelungenen Integration (die ggf. auch die Emanzipation von ungünstigen familiären Strukturen ermöglicht) mit

⁹⁴ Vgl. BT-Drs. 16/5065, S. 173.

dem Interesse an einem effektiven Schutz von Ehe und Familie abzuwägen. Dass eine Absenkung oder Beibehaltung der bisherigen Anforderungen unions- oder verfassungsrechtlich zwingend geboten wäre, ist jedenfalls nicht ersichtlich, zumal die gegenwärtige Härtefallklausel es bereits ausreichen lässt, dass sich „Bemühungen zum Erwerb einfacher Kenntnisse der deutschen Sprache“ als unmöglich oder unzumutbar erweisen. Sollte sich die praktische Handhabung der Härtefallregelung dennoch als zu eng erweisen, könnte eine Klarstellung ggf. auch ohne Gesetzesänderung durch Verwaltungsvorschrift mit Zustimmung des Bundesrates erfolgen.⁹⁵

Im Hinblick auf den vorliegenden Gesetzesentwurf ist darauf hinzuweisen, dass die Ersetzung der Härtefallregelung durch ein einzelfallunabhängiges Erfordernis der bloßen Absichtserklärung dem eigentlichen Spracherfordernis jegliche Basis entzieht, so dass der Ausnahmefall zum Regelfall würde. Gesetzgebungstechnisch günstiger wäre es daher, das Erfordernis einfacher Sprachkenntnisse (§ 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AufenthG) unmittelbar durch das Erfordernis einer bloßen Absichtserklärung zu ersetzen.

Indes ist zweifelhaft, ob das Erfordernis einer bloßen Absichtserklärung den Zweck eines Sprachnachweiserfordernisses erfüllen kann. Denn in der Praxis dürfte nicht überprüfbar sein, ob die Absichtserklärung tatsächlich von einer entsprechenden Absicht getragen ist oder lediglich zu dem Zweck abgegeben wird, ein Einreisevisum auch ohne den Nachweis von Sprachkenntnissen zu erlangen. Sowohl bei anfänglich missbräuchlich abgegebenen Absichtserklärungen als auch im Fall eines nachträglichen Sinneswandels fehlt es zudem an effektiven Möglichkeiten, die Einlösung des abgegebenen Versprechens einzufordern. So ist bereits fraglich, ob eine Titelerteilung bzw. –verlängerung nach der Einreise unter Hinweis auf den fehlenden Spracherwerb abgelehnt werden kann, da die (uneingelöste) Absichtserklärung auch weiterhin vorliegt und der Gesetzentwurf nicht ausdrücklich vorsieht, dass eine Verlängerung vom tatsächlichen Spracherwerb abhängig gemacht werden kann. In der Praxis dürfte es zudem

⁹⁵ Art. 84 Abs. 2 GG.

kaum darstellbar sein, einem ausländischen Ehegatten zunächst die Einreise ohne Sprachkenntnisse zu ermöglichen, seinen Aufenthalt anschließend aber wegen nicht fristgerecht erbrachter Nachweise durch Abschiebung zu beenden, so dass durch die Neuregelung mit einer Zunahme prekärer Aufenthalte auf Grundlage von Ketten-Duldungen zu rechnen ist. Dies gilt erst recht dann, wenn die Betreuungsverantwortung beider Elternteile für sehr junge Kinder im Bundesgebiet eine Aufenthaltsbeendigung gegenüber einzelnen Familienmitgliedern rechtlich ausschließt.

Darüber hinaus bewirkt die vorgesehene Ersetzung der bestehenden Härtefallregelung, dass Härtefällen, in denen eine in gutem Glauben abgegebene Absichtserklärung aufgrund individueller, nach der Einreise entstandener Lebensumstände (z.B. Krankheit, Betreuungsverantwortung für sehr kleine Kinder etc.) nicht verwirklicht werden kann, nicht mehr Rechnung getragen werden kann. Soweit die unterbliebene Umsetzung der Absichtserklärung nicht generell folgenlos bleiben soll, wären von den Folgen nach dem vorliegenden Regelungsentwurf auch Personen betroffen, die von der bisherigen Härtefallregelung profitiert hätten.

Insgesamt besteht im Hinblick auf das Erfordernis einfacher Sprachkenntnisse derzeit kein zwingender Handlungsbedarf. Es geht dem Gesetzgeber zwar frei, die Voraussetzungen des Familiennachzugs zu Ausländern in den Grenzen der Familiennachzugsrichtlinie⁹⁶ individuell ausgestalten und dabei von den bisherigen Voraussetzungen abzuweichen. Der vorliegende Gesetzesentwurf weist jedoch handwerkliche Schwächen auf, die gegen eine Umsetzung dieses Gesetzesentwurfs sprechen bzw. jedenfalls erheblichen Anpassungsbedarf auslösen.

⁹⁶ Art. 6 ff. der RL 2003/86/EG vom 22.09.2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung.

D. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes – Erleichtertes Bleiberecht vom 17. Mai 2022 (BT-Drs. 20/1851)

1. Gesetzentwurf

Art. 1 Nrn. 1 und 2 des Gesetzentwurfs⁹⁷ entsprechen im Wesentlichen dem Art. 1 Nrn. 3 und 4 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts vom 28. September 2022 (BT-Drs. 20/3717), so dass insoweit auf die entsprechenden Ausführungen verwiesen werden kann.⁹⁸

§ 25c AufenthG-E soll lauten:

§ 25c AufenthG – Chancen-Aufenthaltsrecht

- (1) Einer geduldeten Person soll eine einjährige Aufenthaltserlaubnis auf Probe erteilt werden, wenn sie
1. am 1. Januar 2022 seit fünf Jahren in Deutschland lebte,
 2. nicht wegen einer im Bundesgebiet begangenen vorsätzlichen Straftat verurteilt wurde, wobei Geldstrafen von insgesamt bis zu 50 Tagessätzen oder bis zu 90 Tagessätzen wegen Straftaten, die nach diesem Gesetz oder dem Asylgesetz nur von ausländischen Staatsangehörigen begangen werden können, grundsätzlich außer Betracht bleiben und bei einer Gesamtwürdigung des Charakters und der Schwere der Straftat bzw. des bisherigen Lebensverlaufs bzw. der absehbaren Lebensperspektiven in Deutschland im Einzelfall weitere Ausnahmen gemacht werden können, wenn dies aus humanitären Gründen geboten ist,
 3. sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland bekennt.

⁹⁷ BT-Drs. 20/1851.

⁹⁸ Oben B. II., III.

- (2) Die Zeit der einjährigen Dauer einer nach Absatz 1 erteilten Aufenthaltserlaubnis soll genutzt werden, um die übrigen Voraussetzungen für ein Bleiberecht erfüllen zu können, insbesondere in Bezug auf Nachweise zur Lebensunterhaltssicherung und zur Identität gemäß den §§ 25a und 25b.

2. Bewertung

Abgesehen von redaktionellen Abweichungen entsprechend die Tatbestandsvoraussetzungen des § 25c Abs. 1 AufenthG-E den im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgeschlagenen Tatbestandsvoraussetzungen des § 104c Abs. 1 AufenthG-E, so dass auch insoweit auf die entsprechenden Ausführungen verwiesen werden kann.⁹⁹ Über den vorliegenden Entwurf eines § 25c Abs. 1 AufenthG-E hinaus regelt der Entwurf eines § 104c Abs. 1 AufenthG jedoch, dass die Chancen-Aufenthaltserlaubnis abweichend von den Regelerteilungsvoraussetzungen des § 5 Abs. 1 Nr. 1 (Lebensunterhaltssicherung), Nr. 1a (Identitätsklärung) und Nr. 4 (Passpflicht) AufenthG sowie dem Erfordernis der Durchführung eines Visumverfahrens (§ 5 Abs. 2 AufenthG) erteilt werden soll, während ein Absehen von diesen Voraussetzungen nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf nur nach Maßgabe pflichtgemäßen Ermessens möglich ist (§ 5 Abs. 3 Satz 2 AufenthG). Da rechtlich nicht weiter angeleitete Ermessensspielräume hinsichtlich zentraler Voraussetzungen der neu zu schaffenden Norm eine divergierende Anwendungspraxis befürchten lassen, erscheint eine ausdrückliche Soll-Regelung sachgerechter.

Anders als § 104c Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E enthält § 25c AufenthG-E keine Sperrklausel für Fälle der hartnäckigen Identitätstäuschung. Ob eine solche Sperrklausel aufgenommen werden soll, ist Gegenstand der politischen Abwägung und einer rechtlichen Bewertung nicht zugänglich.

Normsystematisch erscheint eine rechtliche Einordnung des Chancen-Aufenthaltsrechts in das Kapitel 10 des Aufenthaltsgesetzes (§ 99 ff. AufenthG), das sich u.a. mit Übergangs- und

⁹⁹ Oben B. IX.

Schlussbestimmungen befasst, folgerichtiger als eine Eingliederung in das Recht der humanitären Aufenthaltstitel (§§ 23 ff. AufenthG-E), da die vorgeschlagene Neuregelung als stichtagsgebundenes Bleiberecht ausgestaltet ist. Insoweit schließt sich § 104c AufenthG-E nahtlos an frühere Übergangs- und Altfallregelungen an (§ 104 ff. AufenthG). Allerdings erhöht eine Angliederung an die thematisch eng verwandten Aufenthaltsrechte wegen guter bzw. nachhaltiger Integration (§ 25a f. AufenthG) die Lesbarkeit und praktische Anwendbarkeit des Aufenthaltsgesetzes, so dass auch gute Gründe für eine Ausgestaltung als § 25c AufenthG angeführt werden können. Allerdings sollte dann erwogen werden, die bereits ausgelaufenen Altfallregelungen des § 104a AufenthG und § 104b AufenthG gänzlich zu streichen und zukünftige stichtagsbezogene Bleiberechte ebenfalls unmittelbar in das Normumfeld thematisch verwandter Aufenthaltsnormen einzugliedern. Auf die rechtliche Bewertung hat die Einordnung derzeit keinen Einfluss, da § 104c Abs. 3 Satz 2 AufenthG-E die rechtliche Einordnung des Chancen-Aufenthaltsrechts als humanitärer Aufenthaltstitel im Sinne des Kapitels 2 Abschnitt 5 des Aufenthaltsgesetzes sicherstellt.

Die in § 25c Abs. 2 AufenthG-E enthaltene Zweckbestimmung entfaltet – soweit ersichtlich – keine Rechtswirkungen und ist daher an sich entbehrlich; sie trägt aber zum Verständnis der Funktion des aus sich heraus kaum verständlichen Chancenaufenthaltsrechts bei. Auch wenn es im Sinne einer guten Gesetzgebung an sich vorzugswürdig wäre, auf rechtlich funktionslosen Normen in gesetzlichen Regelwerken zu verzichten, sprechen daher keine zwingenden Gründe gegen eine entsprechende Klausel.

Rechtlich kritikwürdig ist demgegenüber, dass § 25c AufenthG-E keine mit § 104c Abs. 3 Satz 4 und 5 AufenthG-E vergleichbaren Sperrklauseln enthält, so dass das rechtlich nahezu voraussetzungslos erteilte Chancenaufenthaltsrecht ggf. zum einfachen „Spurwechsel“ unter Umgehung des Visumverfahrens¹⁰⁰ genutzt werden könnte, ohne dass die Voraussetzungen des

¹⁰⁰ Vgl. § 39 Satz 1 Nr. 1 AufenthV.

§ 25a AufenthG oder des § 25b AufenthG vorliegen oder in absehbarer Zeit erreicht werden müssen. Dies verfehlt den eigentlichen Zweck des Chancen-Aufenthaltsrechts und widerspricht den bisherigen Grundgedanken des Systems der prozeduralen Migrationssteuerung¹⁰¹ des deutschen Aufenthaltsrechts. Zwar begegnete auch eine solche stichtagsbezogene Durchbrechung der bisherigen Regelungssystematik keinen zwingenden rechtlichen Einwänden; sie sollte seitens des Gesetzgebers aber gründlich erwogen (und nicht quasi beiläufig herbeigeführt) werden.

Über § 25c AufenthG-E hinaus enthält der Gesetzesentwurf eines § 104c AufenthG-E Bestimmungen zu abgeleiteten Aufenthaltsrechten für Ehegatten, Lebenspartner und minderjährige, ledige Kinder (§ 104c Abs. 2 AufenthG-E), zur Durchbrechung des qualifizierten Spurwechselverbots des § 10 Abs. 3 Satz 2 AufenthG (§ 104c Abs. 3 Satz 1 AufenthG-E) und zu behördlichen Hinweispflichten (§ 104c Abs. 4 AufenthG-E), die im Wesentlichen sachgerecht sind.¹⁰² Er scheint daher insgesamt vorzugswürdig, wenn der Weg eines „Chancen-Aufenthaltsrechts“ eingeschlagen werden soll.

E. Antrag der Abgeordneten Clara Bünger, Nicole Gohlke, Gökyak Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE vom 12.10.2022: Keine Abschiebungsoffensive – Für ein wirksames Bleiberecht (BT-Drs. 20/3973)

Der Antrag vom 12.10.2022 enthält im wesentlichen rechtspolitische Forderungen ohne konkrete Umsetzungsvorschläge, zu denen im Rahmen einer rechtswissenschaftlichen Begutachtung Stellung genommen werden könnte. Soweit dem Antrag einzelne Reformvorschläge zugrunde liegen, kann ggf. auf Nachfrage im Rahmen der Anhörung Auskunft gegeben werden.

¹⁰¹ Vgl. hierzu *Wittmann*, in: Klaus/Wittmann, *AufenthV*, Vor §§ 39 – 41, Rn. 2 ff., 14 ff.

¹⁰² Oben B. IX.2.

Römerberg / Mannheim, den 24. November 2022

Dr. Philipp Wittmann

Richter am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg