

# Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts

(BT-Drs. 20/3717 vom 28.09.2022)

zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages, 28.11.2022

Dr. Kristian Garthus-Niegel, Sächsischer Flüchtlingsrat e.V.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	2
<b>1. Ein wirksames Chancen-Aufenthaltsrecht</b> .....	3
a. Stichtag .....	3
b. Anspruch .....	4
c. Identitätsklärung .....	4
d. Falschangaben .....	5
e. Straffälligkeit .....	6
f. Erteilungssperre .....	6
g. Illegalisierte Menschen .....	7
h. Aussetzung aufenthaltsbeendender Maßnahmen bei Antragsstellung .....	7
<b>2. Ein wirksames Bleiberecht</b> .....	7
a. Lebensunterhaltssicherung .....	8
b. Schulbesuch und andere Integrationsleistungen .....	9
c. Erkrankung, Behinderung .....	9
d. Anspruch .....	9
<b>3. Bundessprachkurse für alle</b> .....	10
a. Integrationskurszugang .....	10
b. Berufsbezogene Deutschsprachförderung .....	10
<b>4. Familiennachzug erleichtern</b> .....	10
a. Erleichterter Kindernachzug .....	10
b. Sprachnachweis vor Einreise bei Nachzug von Eheleuten .....	11
<b>5. Ausweisungsinteresse und Abschiebehaft</b> .....	12
a. Absenkung des Ausweisungsschutzes bei Schutzberechtigten .....	12
b. Anpassung an die geplante Absenkung des Ausweisungsschutzes .....	14
c. Verschärfung der Abschiebungshaft für straffällig gewordene Personen .....	14



## Einleitung

Der Sächsische Flüchtlingsrat e.V. bedankt sich für die Einladung zur Sachverständigenanhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancenaufenthaltsrechts, zu den weiteren Gesetzesentwürfen und zu dem Antrag „Keine Abschiebungsoffensive – für ein wirksames Bleiberecht“.

Die Bundesregierung hat einen Paradigmenwechsel in der Integrations-, Migrations- und Fluchtpolitik angekündigt<sup>1</sup>. Durch unterschiedliche Änderungen des Aufenthaltsrechts sollen zentrale Hürden für berufliche und gesellschaftliche Partizipation beseitigt und neue Bleiberechtperspektiven geschaffen werden. Zugleich sollen Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren beschleunigt, das Staatsangehörigkeits- und Fachkräfteeinwanderungsrecht modernisiert sowie eine Rückführungsoffensive eingeleitet werden. Inwieweit ein Paradigmenwechsel tatsächlich realisiert wird und wohin dieser Wechsel ggf. führt, wird durch die konkrete Umsetzung der geplanten Änderungen bestimmt. Der Paradigmenwechsel soll voraussichtlich im Laufe der Legislatur durch eine Mehrzahl von Gesetespaketen umgesetzt werden. Aktuell findet sich das erste Paket „Gesetz zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts“<sup>2</sup> in den abschließenden parlamentarischen Beratungen.

Das neue Chancen-Aufenthaltsrecht soll ein wesentlicher Bestandteil des Paradigmenwechsels sein, in dem es der bisherigen Praxis der Kettenduldungen entgegengesetzt wird. Laut dem vorliegenden Regierungsentwurf sollen Menschen mit Duldung, die am 1. Januar 2022 seit fünf Jahren in Deutschland leben, ein einjähriges Chancen-Aufenthaltsrecht (§ 104c AufenthG-E) erwerben können, um darüber hinaus die übrigen Voraussetzungen für ein Bleiberecht nach §§ 25a bzw. 25b AufenthG zu erfüllen. Zu den zentralen Voraussetzungen gehören Lebensunterhaltssicherung, Deutschkenntnisse, Identitätsklärung sowie keine gewichtige Straffälligkeit.

Der Gesetzentwurf sieht zudem eine Ausweitung der Bleiberechtsregelungen §§ 25a bzw. 25b AufenthG vor. Im § 25a AufenthG-E wird die erforderliche Voraufenthaltszeit auf 3 Jahre verkürzt und eine Öffnung für gut integrierte Jugendliche und junge Erwachsene mit Duldung bis zum 27. Lebensjahr eingeführt. Im § 25b AufenthG-E wird die erforderliche Voraufenthaltszeit auf sechs bzw. vier Jahre verkürzt.

Weitere im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehene Änderungen sind die Öffnung eines nachrangigen Zugangs zu Integrationskursen für alle Asylbewerber:innen, die Erleichterung des Familiennachzugs von Familienangehörigen einzelner ausländischer Fachkräfte, sowie die Absenkung des Ausweisungsschutzes bei Schutzberechtigten und Verschärfung der Abschiebehaft für straffällige gewordene Personen.

---

<sup>1</sup> „MEHR FORTSCHRITT WAGEN“, Koalitionsvertrag 2021— 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90 / Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP), 07.12.2021, S. 10



# 1. Ein wirksames Chancen-Aufenthaltsrecht

*Als Kurde wurde Farzad<sup>3</sup> im Iran sozial und kulturell diskriminiert: Sein Beruf als Buchhalter durfte er auf Grund seiner Kriegsdienstverweigerung nicht ausüben. Nach mehreren Jahren auf der Flucht kam er im August 2017 nach Deutschland; sein Asylantrag lehnte das BAMF – wie damals rund dreiviertel aller iranischen Asylsuchenden – ab. Schon Ende 2017 hatte er eine Vollzeitarbeit gefunden, mietete seine eigene Wohnung an. Mittlerweile hat er eigenständig Deutsch bis zum Niveau B2 gelernt. Er bestand die Führerscheinprüfung und arbeitet seither als Maschinenanlagenführer; im sozialen Umfeld wird er als Kollege und Freund geschätzt. Ein mittlerweile abgelaufener Reisepass sowie weitere Dokumente mit biometrischen Daten gab er schon sofort nach seiner Einreise ab; die Behörden wollen seine Identität aber nicht ohne gültiger Pass als geklärt bestätigen. Die geforderte Vorsprache bei der iranischen Botschaft macht ihm große Angst: Macht er sich dort bekannt, könnte es zu Unannehmlichkeiten für seinen Verwandten im Iran führen und als Kriegsdienstverweigerer würde man ihm eine schriftliche Reueerklärung abverlangen.*

Die Bundesregierung geht davon aus, dass von den 242.029 Menschen mit Duldung in Deutschland<sup>4</sup> rund 98.000 das Chancen-Aufenthaltsrecht beantragen werden; davon werden voraussichtlich rund 33.000 die Voraussetzungen eines Bleiberechts erfüllen. Da es sich um eine Übergangsregelung mit Stichtag handelt, werden im Umkehrschluss rund 75% der aktuell hier lebenden Menschen mit Duldung – sowie alle zukünftig Geduldete – keinen Zugang zum Chancen-Aufenthaltsrecht haben. Der Sächsische Flüchtlingsrat e.V. empfiehlt daher ausdrücklich den Antrag der Fraktion DIE LINKE stattzugeben, wonach der Gesetzentwurf für ein Chancen-Aufenthaltsrecht dahingehend angepasst werden soll, um **Kettenduldungen wirksam zu beenden**, insbesondere durch (1) die Einführung einer stichtagsunabhängigen Regelung, (2) Erleichterungen beim Übergang in ein dauerhaftes Bleiberecht, und (3) Abmilderungen der im aktuellen Gesetz bestehenden sowie im Regierungsentwurf vorgesehenen Ausschlussgründe der Bleiberechtsregelungen<sup>5</sup>.

## a. Stichtag

Farzad gehört zu den knapp 150.000 Menschen mit Duldung, die das Chancen-Aufenthaltsrecht nicht beantragen werden; dafür reiste er acht Monate zu spät nach Deutschland ein.

- Um das Chancen-Aufenthaltsrecht der Kettenduldung möglichst wirksam entgegenzusetzen, ist eine **permanente Regelung** anstelle einer Übergangsregelung vorzugswürdig.

---

<sup>3</sup> Alle Namen von Betroffenen sind anonymisiert.

<sup>4</sup> Stichtag 31.12.2021, BT-Drs. 20/1048

<sup>5</sup> BT-Drs. 20/3973, II.1.



- Hilfsweise könnte die Wirksamkeit des Chancen-Aufenthaltsrecht durch eine **Festlegung des Stichtags auf das Datum des Inkrafttretens** des Gesetzes erhöht werden. Hiermit würde sich der Kreis der potenziell Begünstigten um etwa 30.000 Personen erhöhen, die auch bereits fünf Jahre in Deutschland gelebt und häufig die gleichen Integrationsleistungen erbracht haben.

## b. Anspruch

Wäre Farzad vor 2017 eingereist, wäre sein Zugang zum Chancen-Aufenthaltsrecht trotzdem nicht offensichtlich gegeben, da der Gesetzentwurf – anstelle des im Koalitionsvertrag enthaltenen Rechtsanspruchs – lediglich vorsieht, dass das Chancen-Aufenthaltsrecht erteilt werden *soll*, also beim Vorliegen „atypischer Umstände“ versagt werden kann. Bisherige Erfahrungen mit aufenthaltsrechtlichen *Soll*-Regelungen, die ein Bleiberecht für Menschen mit Duldung ermöglichen, weisen erhebliche Auslegungsunterschiede auf: In der Verwaltungspraxis werden die gesetzgeberischen Intentionen dieser Regelungen sehr unterschiedlich aufgefasst, was zu divergenten Definitionen sogenannter „atypischen Fällen“ führt. Hiermit werden erhebliche Spielräume restriktiver Auslegungsformen eröffnet, die erst verzögert durch Ländererlasse oder Gerichtsentscheidung geschlossen werden können.

- Um potenzielles Auslegungswillkür zu mindern, sollte das Chancen-Aufenthaltsrecht als eine **Anspruchsregelung** formuliert werden.

## c. Identitätsklärung

Ein wesentlicher Bestandteil der Wirksamkeit des Chancen-Aufenthaltsrechts als Brücke in ein langfristiges Bleiberecht ist die erfolgreiche Klärung der Identität. Nach dem Entwurf wird das Chancen-Aufenthaltsrecht nur einmal und maximal für ein Jahr erteilt. Personen mit ungeklärter Identität sind aber erfahrungsgemäß aufgrund unbestimmter und komplexer Regelungen zur Identitätsklärung mit vielfachen rechtlichen und praktischen Hürden konfrontiert. Bei vielen Herkunftsländern haben sich die Verfahren zur Beschaffung von Identitätsdokumenten in der Praxis als langwierig und undurchsichtig erwiesen und sind oft mit hoher finanziellen Belastung verbunden. Wie das Beispiel von Farzad deutlich macht, ist ein Umgang mit den Herkunftsstaatsbehörden zwecks Identitätsklärung zudem oftmals mit berechtigten Ängsten und demütigenden Auflagen verbunden.

In dieser Hinsicht ist die im Entwurf eingeführte Regelung, die die Ausländerbehörde eine Pflicht zur Bezeichnung konkreter Handlungspflichten, die in zumutbarer Weise zu erfüllen sind, auferlegt (§ 104c Abs. 4 AufenthG-E), grundsätzlich begrüßenswert. Hiermit beachtet der Gesetzgeber die Feststellung aktueller Rechtsprechung, dass Ausländerbehörden angesichts ihrer organisatorischen Überlegenheit und sachlichen Nähe viel besser als die zur Mitwirkung verpflichteten Personen in der Lage sind, die bestehenden Mitwirkungsmöglichkeiten zu



erkennen<sup>6</sup>. Die Formulierung ist jedoch zu unpräzise, um eine einheitliche Umsetzung der Ausländerbehörden zur Hinweis- und Anstoßpflicht sicherzustellen. In Folge dessen besteht das Potenzial erheblicher Auslegungsunterschiede bei der Feststellung von behördlichen Pflichtverletzungen und deren Rechtsfolgen. Die Formulierung verfehlt zudem eine Klarstellung der maßgeblichen Rechtsnormen aufenthaltsrechtlicher Mitwirkungspflichten wie „selbst zu vertretenden Gründen“<sup>7</sup>, „die erforderlichen und ihm zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen“<sup>8</sup>, die bisher erhebliche Auslegungsspielräume auf Praxisebene eröffnet haben. Dafür sollte aktuelle Rechtsprechung zur Identitätsklärung Beachtung finden, die Wege der stufenweisen Identitätsklärung sowie eine realitätsnahe Differenzierung möglicher und zumutbarer Mitwirkungshandlungen aufzeigt<sup>9</sup>.

Passpflicht, Identitätsklärung und die hiermit verbundenen Regelungen zu individueller Mitwirkung und behördlicher Beratung betreffen nicht nur das Chancen-Aufenthaltsrecht, sondern eine Vielzahl von Aufenthaltstiteln. Deshalb wäre eine grundlegende aufenthaltsrechtliche Klarstellung statt einer Regelung *lex specialis* des Chancen-Aufenthaltsrechts zu empfehlen.

- Eine grundlegende Regelung der Identitätsklärung sollte präzisieren, dass die behördliche Hinweis- und Anstoßpflicht die schriftliche **Benennung von herkunftslandspezifischen Mitwirkungshandlungen** umfasst.
- Eine grundlegende Regelung der Identitätsklärung sollte eine **Differenzierung zwischen objektiv möglichen und subjektiv zumutbaren Mitwirkungshandlungen** einbeziehen.
- Eine grundlegende Regelung der Identitätsklärung sollte das Verfahren einer **stufenweisen Identitätsklärung** benennen sowie die Möglichkeit der **Identitätsklärung mittels Versicherung an Eides statt** vorsehen, wenn alle objektiv möglichen und subjektiv zumutbaren Mitwirkungshandlungen ausgeschöpft sind.
- Es sollte eine Möglichkeit der **Verlängerung des Chancen-Aufenthaltsrechts** eingeführt werden, wenn die Inhaber:innen unverschuldet nicht in der Lage waren, alle Erteilungsvoraussetzungen für eine Aufenthaltserlaubnis nach den §§ 25a / 25b AufenthG zu erfüllen.

#### **d. Falschangaben**

Falschangaben sowie Täuschung über Identität oder Staatsangehörigkeit haben sich als Ausschlusskriterien erwiesen, die auf Verwaltungsebene sehr unterschiedlich ausgelegt und umgesetzt werden. Die Ursachen einer fehlerhaften Führung von Identitätsdaten sind aber in

---

<sup>6</sup> OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 18.09.2019 - 2 M 79/19 zu § 60 Abs. 6 S. 1 Nr. 2 AufenthG; vgl. VGH Bayern, Beschluss vom 09.05.2018 - 10 CE 18.738, Rn. 6 zu § 60a Abs. 6 S. 2 AufenthG; OVG Berlin Brandenburg, Beschluss vom 07.11.2019 - OVG 3 S 111.19, Rn. 7 zu § 60a Abs. 2 S. 4 ff AufenthG

<sup>7</sup> § 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 2 AufenthG

<sup>8</sup> §§ 60c Abs. 7; 60d Abs. 4 AufenthG

<sup>9</sup> Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 23.09.2020 - 1 C 36.19



der Praxis typisch vielfältig und komplex und liegen nicht selten außerhalb des Verantwortungsbereiches der Betroffenen. Es kommt in der Praxis häufig vor, dass von Passlosigkeit Betroffene pauschal trotz objektiver Unmöglichkeit bzw. subjektiver Unzumutbarkeit der Passbeschaffung die Täuschung vorgeworfen wurden. Bei potenziell Begünstigten des Chancen-Aufenthaltsrecht werden Fragen bezüglich der einzelnen Umstände der bisher fehlenden Identitätsklärung regelmäßig aufkommen. Die Rechtsprechung zum Arbeitsverbot im Allgemein stellt klar, dass der Behörde bei Sanktionierung auf Grund von Identitätstäuschung eine Darlegungs- und Beweislast obliegt<sup>10</sup>.

- Eine **behördliche Darlegungs- und Beweislast** bei der § 104c Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E sollte durch die Ergänzung „nachweislich“ vor „wiederholt vorsätzlich“ verdeutlicht werden.

### e. Straffälligkeit

Ein weiteres Ausschlusspotenzial beim Chancen-Aufenthaltsrecht stellen die Straffälligkeitskriterien dar. Laut dem Entwurf führen Verurteilungen wegen einer im Bundesgebiet begangenen vorsätzlichen Straftat zur Versagung, wobei Geldstrafen von insgesamt bis zu 50 Tagessätzen oder bis zu 90 Tagessätzen bei migrationsrechtlichen Straftaten grundsätzlich außer Betracht bleiben. Das hat zur Folge, dass Personen, die sogenannte Armutsdelikte (wie das Fahren ohne Fahrschein, sogenannte Beförderungserschleichung nach § 265a StGB) begehen, oder mehrfach gegen aufenthaltsrechtliche Regelungen wie die räumliche Beschränkung verstoßen<sup>11</sup> einen Zugang zum Chancen-Aufenthaltsrecht verwehrt werden kann. Um diese potenzielle vielfach unverhältnismäßige Doppelbestrafung (straf- und ausländerrechtlich) zu vermeiden, wären die strafrechtlichen Versagungskriterien abzumildern.

- Es sollten **nur Freiheitsstrafen, die nicht zur Bewährung ausgesetzt wurden**, zu einer Versagung führen und Straftaten, die nur von ausländischen Staatsangehörigen begangen werden können, gänzlich außer Betracht bleiben.
- Zumindest sollten jedenfalls **strafrechtliche Verurteilungen von bis zu 90/150 Tagessätzen sowie Freiheitsstrafen von bis zu drei Monaten** nicht berücksichtigt werden.

### f. Erteilungssperre

Nach dem Entwurf steht die Erteilung des Chancen-Aufenthaltsrechts im Ermessen der Ausländerbehörde, wenn ein vorausgehender Asylantrag als offensichtlich unbegründet<sup>12</sup> abgelehnt wurde. Diese Einschränkung ist nicht im Koalitionsvertrag angelegt und die

---

<sup>10</sup> Vgl. etwa OVG Niedersachsen, Beschluss vom 24.8.2006 – 7 MW 36/06 – asyl.net M8720

<sup>11</sup> § 95 Abs. 1 Nr. 7 AufenthG; § 86 Nr. 2 AsylG

<sup>12</sup> § 30 Abs. 3 Nr. 1 bis 6 AsylG



Ermessensregelung ermöglicht eine sehr restriktive Handhabung, die viele Personen vom Chancen-Aufenthaltsrecht ausschließen könnte.

- Von der Möglichkeit der Anwendung der Erteilungssperre gem. § 10 Abs. 3 S. 2 AufenthG sollte **gänzlich abgesehen** werden.

### **g. Illegalisierte Menschen**

Es leben laut verschiedener Schätzungen etwa 500.000 Menschen ohne dokumentierten Aufenthaltsstatus in Deutschland<sup>13</sup>. Viele von ihnen leben bereits langfristig hier und haben trotz ihres unrechtmäßigen Aufenthalts Integrationsleistungen erbracht. Durch eine Öffnung des Chancen-Aufenthaltsrechts auch für diesen Personenkreis könnte wenigstens einem Teil der betroffenen Menschen eine Perspektive aus der Illegalität aufgezeigt werden. Da den Betroffenen aufgrund ihrer Situation vielfach erforderliche Unterlagen fehlen, sollte der Nachweis über den Voraufenthalt durch jegliche Beweis- und Darlegungsmittel und auch mit Hilfe einer eidesstattlichen Versicherung erfolgen können. Auch muss eine strafrechtliche Verurteilung in Folge des nicht rechtmäßigen Voraufenthaltes unbeachtlich sein.

- Es sollte ein Zugang zum Chancen-Aufenthaltsrecht für **Personen** geschaffen werden, **die langjährig ohne dokumentierten Aufenthalt in Deutschland leben**.

### **h. Aussetzung aufenthaltsbeendender Maßnahmen bei Antragsstellung**

Im Anbetracht der zu erwartenden hohen Antragszahlen bei Einführung des Chancen-Aufenthaltsrechts sowie den strapazierten Bearbeitungskapazitäten der Ausländerbehörden ist – wenigstens vorübergehend – mit verzögerten Erteilungen zu erwarten. Solange nicht anders geregelt besteht das Risiko, dass vom Chancen-Aufenthaltsrecht voraussichtlich begünstigte Personen während des Prüfverfahren abgeschoben werden.

- Es muss klargestellt werden, dass **von der Einleitung und Durchführung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen** während des Prüfverfahrens zum Chancen-Aufenthaltsrecht **abgesehen** werden soll.

## **2. Ein wirksames Bleiberecht**

*Lida kam 2017 allein mit ihren drei Kindern nach Deutschland; die Bedrohung eines gewalttätigen, alkoholisierten Ehemannes im Libanon reichte für einen Schutzstatus nicht aus. Der Ausländerbehörde liegt ein abgelaufener Pass sowie eine Geburtsurkunde vor. 2019 bekam Lida ein viertes Kind mit einem neuen Freund, der sie aber ein Jahr später verließ. Seit drei Jahren bewirbt sie sich immer wieder bei der Botschaft um einen Pass aber bekommt nichts, solange sie keinen gültigen deutschen Aufenthaltstitel – oder wenigstens eine klare Bleibeperspektive – dokumentieren kann; so auch die offiziellen Merkblätter der Botschaft. Die Ausländerbehörde*

---

<sup>13</sup> Update report Germany: Estimate of irregular foreign residents in Germany (2014), Juli 2015, S. 3





*will Lida aber nicht glauben und stellte schon 2020 eine Duldung „light“ aus. Seither lebt sie als alleinerziehende Mutter von vier Kindern am Existenzminimum. Im Libanon arbeitete sie lange als Friseurin und träumt davon, eine Ausbildung in Deutschland aufnehmen zu dürfen.*

[Bericht eines Jugendmigrationsdienstes, 2022] *Wir haben jugendliche Geflüchtete, die eine geistige Behinderung (Intelligenzminderung) vorweisen können und sich dennoch sehr in der Schule reinhängen. Die Personengruppe der kognitiv eingeschränkten Personen fällt bei der Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden<sup>14</sup> komplett durch das Raster. Es wird völlig verkannt, dass sich auch Menschen mit einer geistigen Beeinträchtigung gut integrieren können. Die beiden Jungs haben sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten angestrengt und könnten/wollen jetzt einfach als ungelernete Kräfte arbeiten. Praktische Tätigkeiten fallen ihnen weniger schwer. Sie haben sogar konkrete realistische Vorstellungen über ihre berufliche Zukunft. Sie sind beide eher „Grenzgänger“ und für eine Arbeit in einer Behindertenwerkstatt noch „zu fit“. Es wäre schön, wenn die Ausländerbehörde hier mehr Ermessen hätte und diese Fälle nicht gerichtlich geklärt werden müssten. Besonders diese Jugendlichen brauchen eine Perspektive!*

## **a. Lebensunterhaltssicherung**

Die hohe Voraussetzung der Lebensunterhaltssicherung verhindert häufig Menschen mit Duldung die Erlangung eines Bleiberechts. Zwar werden im § 25b Abs. 1 S. 2 Nr. 3, S. 3 und Abs. 3 AufenthG Ausnahmen für die Lebensunterhaltssicherung vorgesehen. Diese Situation verschärft sich angesichts der in den letzten Jahren immer weiter erschwerten wirtschaftlichen Verhältnisse aufgrund der Wirtschaftskrise, Corona-Pandemie und zuletzt des Ukraine-Krieges und den steigenden Lebenshaltungskosten und sollten daher ausgeweitet werden. Sollte ein Übergang von Lida und ihre Kinder aus dem Chancen-Aufenthaltsrecht in ein Bleiberecht nach § 25b AufenthG nicht schon an der Identitätsklärung scheitern, könnte das Bleiberecht für sie als Alleinerziehende schnell auch an der fehlenden überwiegenden Lebensunterhaltssicherung der gesamten Familie verloren gehen, die sie eigenständig tragen müsste. Aus finanzieller Perspektive könnte sie sich dafür jedenfalls keine Ausbildung leisten. Auch das in § 25a Abs. 2 AufenthG vorgesehene abgeleitete Bleiberecht für Familienangehörige einer bleibeberechtigten Person scheitert in der Praxis häufig an der vorausgesetzten vollständigen Lebensunterhaltssicherung. Zudem führen lebensfremde Grenzen der Lebensunterhaltssicherung dazu, dass Personen, die etwa einen Sprachkurs, eine Qualifizierungs- oder Bildungsmaßnahme oder die Schule besuchen oder einen Freiwilligendienst leisten erwägen müssen, diese Tätigkeiten aufzugeben, um ihren Lebensunterhalt zum Zweck des Erlangens eines Bleiberechts zu sichern.

- Das Erfordernis der Lebensunterhaltssicherung sollte **an die Lebenswirklichkeit** von Familien und Alleinerziehende sowie Personen in Bildung, Ausbildung oder Qualifizierung **angepasst** werden.

---

<sup>14</sup> § 25a AufenthG





## b. Schulbesuch und andere Integrationsleistungen

Um den Erfolgsdruck für junge Menschen zu reduzieren und ihre Lebenswirklichkeit angemessen zu berücksichtigen, sollte beim § 25a AufenthG nicht nur auf den erfolgreichen Schulbesuch, sondern eher auf den regelmäßigen Schulbesuch abgestellt werden. Die Erweiterung des § 25a AufenthG auf unter 27-Jährige wird zudem vielfach leerlaufen, wenn an der Voraussetzung des dreijährigen Schulbesuchs oder Schul- bzw. Ausbildungsabschlusses festgehalten wird.

- Im § 25a Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AufenthG sollte das Wort „erfolgreich“ mit den Wörtern „regelmäßig“ ersetzt werden.
- Es sollte geregelt werden, dass neben dem Schulbesuch auch **andere Integrationsleistungen** wie Ausbildung, Studium, Freiwilligendienst, Einstiegsqualifizierung, Praktikum, Deutsch- oder Integrationskurs und anderweitige berufs- oder ausbildungsvorbereitende Maßnahmen zur Erfüllung der Voraussetzungen des § 25a AufenthG ausreichen.

## c. Erkrankung, Behinderung

Wie der obenstehende Bericht eines Jugendmigrationsdienstes sichtbar macht, werden junge Menschen mit physischen oder psychischen Erkrankungen oder Behinderungen von der Anwendung des Bleiberechts gem. § 25a AufenthG faktisch ausgeschlossen, da sie regelmäßig die in § 25a AufenthG geforderten Integrationsleistungen nicht erfüllen können. Dies verstößt gegen grund- und menschenrechtliche Garantien<sup>15</sup>. Entsprechend der Regelung in § 25b Abs. 3 AufenthG sind diese besonderen Hürden bei der Erfüllung der Integrationsleistungen zu berücksichtigen.

- Es ist eine Regelung im § 25a AufenthG einzuführen, die **im Fall von Erkrankung oder Behinderung Ausnahmen** von den Erteilungsvoraussetzungen vorsieht.
- Die Ausnahmeregelung müsste auch **Angehörige** umfassen, deren Erfüllung der Erteilungsvoraussetzungen auf Grund regelmäßiger **Pflege- und Betreuungstätigkeiten** eingeschränkt ist.

## d. Anspruch

Die im Regierungsentwurf nunmehr neben dem des § 25b AufenthG ermöglichte Erteilung des Titels nach § 25a AufenthG, die im Referentenentwurf nicht vorgesehen war, ist zu begrüßen. Nach derzeitiger Fassung der §§ 25a und 25b AufenthG „soll“ eine Aufenthaltserlaubnis bei Vorliegen der dort normierten Voraussetzungen erteilt werden. Rechtsfolge bei Vorliegen der Voraussetzungen ist also lediglich die Erteilung im Regelfall, bei Vorliegen atypischer Ausnahmen kann die Erteilung versagt werden. Es ist indessen gerade im Rahmen der in

---

<sup>15</sup> Wie etwa Art. 5 Abs. 2 UN-Behindertenrechtskonvention



diesen Vorschriften detailliert geregelten Erteilungsvoraussetzungen nicht erkennbar, unter welchen Bedingungen ein Abweichen vom Regelfall vorliegen könnte.

- Die Bleiberechtsregelungen der §§ 25a und 25b AufenthG sollten als **Anspruch** geregelt werden.

### 3. Bundessprachkurse für alle

#### a. Integrationskurszugang

Im Gesetzentwurf wird mit der Streichung des Stichtags vom 1. August 2019 sowie des Ausschlusses von Personen aus sicheren Herkunftsstaaten nach § 29a AsylG allen gestatteten Personen ein Zugang zum Integrationskurs im Rahmen verfügbarer Kursplätze gewährt (nachrangiger Zugang). Dass die bisher vorgesehene 3-Monats-Frist und sogenannte Bleibeperspektive ebenso wie die geforderte Arbeitsmarktnähe nunmehr entfallen, ist zu begrüßen. Mit der Begrenzung auf einen nachrangigen Zugang sowie den weiteren Ausschluss von Personen mit Anspruchsuldung nach § 60a Abs. 2 S. 1 AufenthG wird aber das Versprechen des Koalitionsvertrages, „allen Menschen“ der Zugang zu einem Integrationskurs zu gewähren, nur bedingt erfüllt.

- In § 44 Abs. 1 AufenthG ist **ein Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs für alle** in Deutschland ankommenden nicht-deutschen Staatsangehörigen vorzusehen.

#### b. Berufsbezogene Deutschsprachförderung

Die Öffnung auch der berufsbezogenen Deutschsprachförderung entsprechend jener zu Integrationskursen ist zu begrüßen. Dem Ziel des Koalitionsvertrags entsprechend, eine möglichst rasche Integration aller nach Deutschland kommenden Menschen von Anfang an zu fördern, wäre es jedoch sinnvoller, auch für die Teilnahme an Maßnahmen der berufsbezogenen Deutschsprachförderung allen Menschen vom Tag ihrer Ankunft in Deutschland an einen entsprechenden Anspruch einzuräumen.

- In § 45a AufenthG ist ein **Anspruch auf Teilnahme an berufsbezogener Deutschsprachförderung für alle** in Deutschland ankommenden nicht-deutschen Staatsangehörigen vorzusehen.

### 4. Familiennachzug erleichtern

#### a. Erleichterter Kindernachzug

Mit der im Gesetzentwurf vorgesehenen Ergänzung des § 32 AufenthG-E wird bewirkt, dass künftig über 16-jährige Kinder auch ohne das Beherrschen der deutschen Sprache oder die Gewährleistung der Einfügung in die Lebensverhältnisse in Deutschland zu ihren Eltern



nachziehen können, wenn ein Elternteil eine Aufenthaltserlaubnis als bestimmte Fachkraft besitzt. Diese Privilegierung dient der Schaffung eines Anreizes beim Nachzug von Fachkräften und deren Familienangehörigen zur Überwindung des Fachkräftemangels. Der einzige Aufenthaltstitel für qualifizierte Stamberechtigte, bei dem ein solcher privilegierter Kindernachzug ausgeschlossen ist, ist wie auch bei § 30 AufenthG-E die Aufenthaltserlaubnis nach § 19d AufenthG. Dies erscheint – vor dem Hintergrund des gesetzten Zieles, Fachkräften den Aufenthalt im Bundesgebiet durch vereinfachte Ermöglichung des Nachzugs deren Kinder attraktiver zu gestalten, um so dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken – sachfremd.

- Bei der Erleichterung des Familiennachzugs ist zumindest in der **§ 19d AufenthG** mit aufzunehmen.
- Es wäre empfehlenswert die Erleichterungen auf **alle Fälle des Kindernachzugs** auszuweiten.

## **b. Sprachnachweis vor Einreise bei Nachzug von Eheleuten**

Im Koalitionsvertrag ist vorgesehen, dass nachziehende Eheleute den erforderlichen Sprachnachweis erst unverzüglich nach ihrer Ankunft erbringen können. Der vorliegende Regierungsentwurf sieht diese Erleichterung aber ausschließlich für Eheleute von bestimmten Gruppen von Fachkräften vor. Es ist nicht nachvollziehbar warum Eheleute von Personen mit humanitären Aufenthaltstiteln in dem aktuellen Regierungsentwurf von der Erleichterung ausgeschlossen sind. Eheleute von Menschen, die in Deutschland zum Beispiel ein Abschiebungsverbot haben, leben oftmals unter prekären Bedingungen im Herkunftsland oder einem Transitland. Die Möglichkeiten zum Spracherwerb sind unter den dortigen Umständen oft deutlich erschwert. Deswegen wäre ein Absehen von dem Sprachnachweis vor Ankunft gerade für diese Personengruppe besonders relevant.

Es sind in § 30 AufenthG-E kleinteilige, komplexe Regelungsergänzungen vorgesehen, die neben Eheleuten von Personen mit humanitären Aufenthaltstiteln auch Familienangehörigen von einzelnen Teilgruppen von Fachleuten ausschließen; unter anderem wiederum Eheleute von Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 19d AufenthG.

- Es wird empfohlen **den Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes – Deutschnachweise beim Ehegattennachzug<sup>16</sup> zu beschließen** bzw. den § 30 Abs. 1 S.3 Nr. 6 AufenthG wie folgt zu fassen: „6. der Ehegatte erklärt, den erforderlichen Sprachnachweis unverzüglich nach der Ankunft erbringen zu wollen,“.

---

<sup>16</sup> BT-Drs. 20/1850



## 5. Ausweisungsinteresse und Abschiebehafte

### a. Absenkung des Ausweisungsschutzes bei Schutzberechtigten

Die in § 53 Abs. 3a AufenthG-E vorgesehene Absenkung des Ausweisungsschutzes für Schutzberechtigte (Asylberechtigte, Flüchtlinge und subsidiär Geschützte künftig zusammengefasst, daher Streichung des bisherigen Abs. 3b) ist unionsrechtswidrig.

Im Jahre 2019 wurden bereits mit dem Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht die „Schwellen des Ausweisungsschutzes für Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge [...] auf den Kern der europa- und völkerrechtlichen Vorgaben zurückgeführt“<sup>17</sup>. Wenn aber die Schwelle des Ausweisungsschutzes so bereits im Jahre 2019 auf das unions- und völkerrechtliche Minimum abgesenkt wurde, kann das geplante weitere Absenken des Ausweisungsschutzes nicht rechtskonform sein.

Für den Maßstab des Ausweisungsschutzes wird im aktuellen Gesetzesentwurf Art. 24 Abs. 1 und 2 Qualifikationsrichtlinie (QRL)<sup>18</sup> herangezogen, der die Versagung von Aufenthaltstiteln regelt. Bisher wird Art. 14 Abs. 4 QRL zugrunde gelegt, der bei Aberkennung der Schutzberechtigung gilt. In der Begründung des Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht wurde letztere Norm ausdrücklich als einschlägige europarechtliche Vorgabe genannt. Dies entspricht der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH), der davon ausgeht, dass der Entzug des Titels bei Schutzberechtigten mit der QRL unvereinbar ist, wenn ihnen damit der Zugang zu den zu gewährleistenden Rechten (Familieneinheit, Reisedokumente, Beschäftigung, Bildung, Sozialhilfe, etc.) verwehrt wird<sup>19</sup>. Mit vorliegendem Gesetzesentwurf wird mit Bezug auf Art. 24 QRL (allein Titelversagung) der falsche unionsrechtliche Maßstab für die Ausweisung von international Schutzberechtigten zugrunde gelegt. Die Ausweisung von Schutzberechtigten geht über die Wirkung der bloßen Titelversagung hinaus. So hat die Ausweisung neben dem Eintritt der Ausreisepflicht nach § 50 Abs. 1 AufenthG zugleich ein Einreise- und Aufenthaltsverbot nach § 11 Abs. 1 AufenthG zur Folge. Anders als noch im Referentenentwurf wird in der Begründung des Regierungsentwurfs darauf eingegangen, dass Schutzberechtigten bei Titelentziehung eine Duldung nach § 60a Abs. 2 AufenthG zu erteilen ist. Dies gewährleistet jedoch keinen Zugang zu Rechten, die Schutzberechtigten in der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und QRL garantiert werden. Daher entspricht die Wirkung der Ausweisung vielmehr dem Entzug der Schutzzuerkennung. Deshalb sind die Vorgaben des Art. 14 QRL bei der Ausweisung maßgeblich.

Das Ausweisungs-niveau soll laut Gesetzesentwurf in dreierlei Hinsicht deutlich abgesenkt werden. Dabei sind alle drei Herabsetzungen angesichts höherrangigen Rechts problematisch.

---

<sup>17</sup> BT-Drs. 19/10047, S. 34

<sup>18</sup> QRL 2011/95/EU

<sup>19</sup> Urteil vom 24.06.2015, C-373/13 H.T. gg. Deutschland, asyl.net: M23011, Asylmagazin 7-8/2015



1. Zunächst werden die Ausweisungsgründe herabgesetzt. Bisher muss eine Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik, eine terroristische Gefahr oder eine Gefahr für die Allgemeinheit aufgrund Verurteilung wegen schwerer Straftat vorliegen (bei anerkannten Flüchtlingen) oder schwere Straftaten oder eine Gefahr für die Allgemeinheit oder Sicherheit Deutschlands (bei subsidiär Schutzberechtigten). Nunmehr soll eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder öffentliche Ordnung ausreichen. Dabei liegt die niedrigste Schwelle einer Gefahr für die öffentliche Ordnung laut Entwurfsbegründung bereits bei Fällen mittlerer Kriminalität (ohne Verurteilung wohlgemerkt). Die niedrigste Schwelle der bisherigen Regelung liegt bei einer Gefahr für die Allgemeinheit wegen Verurteilung für schwere Straftaten. Diese ist als Schwelle für die Aberkennung des Schutzstatus in Art. 14 QRL festgelegt. Eine niedrigere Schwelle ist unionsrechtswidrig.

2. Ferner wird der Grad der für die Ausweisung erforderlichen Gefahr abgesenkt. Es sollen nunmehr „zwingende Gründe“ ausreichen<sup>20</sup>. Bisher waren „schwerwiegende Gründe“ ausschlaggebend<sup>21</sup>. Der EuGH legt die Schwelle der „zwingenden“ Gründe niedriger als die der „stichhaltigen“ auch wenn sprachlich das Gegenteil angenommen werden könnte<sup>22</sup>. Dies ist angesichts des zu gewährenden Schutzes nicht mit völker- und unionsrechtlichen Vorgaben vereinbar.

3. Außerdem entfällt im Neuregelungsentwurf die individuell mit der betroffenen Person verknüpfte Gefahrenprognose (bisher: „wenn er... als eine Gefahr... anzusehen ist oder er eine Gefahr... darstellt, weil er... rechtskräftig verurteilt wurde“, neu: „Vorliegen zwingender Gründe“), so dass nach dem Wortlaut von § 53 Abs. 3a AufenthG-E künftig auch eine generalpräventive Ausweisung möglich sein dürfte (konkret um andere Schutzberechtigte von der Begehung von Straftaten abzuschrecken). Zwar ist die ausdrückliche Bestätigung der Zulässigkeit generalpräventiver Gründe, die noch in der Begründung des Referentenentwurfs stand (*„Durch den Wegfall der Verknüpfung der Gefahr mit der konkreten Person in Absatz 3a entfällt zudem der bisherige Ausschluss generalpräventiver Gründe.“*), im Regierungsentwurf nun nicht mehr zu finden, doch der Wortlaut der Neuregelung aus dem Referentenentwurf ist nicht verändert worden. Generalpräventive Gründe sind bei der Ausweisung von Schutzberechtigten unionsrechtswidrig<sup>23</sup>. Dies ist für „ausländerrechtlich privilegierte Personengruppen“ anders als bei anderen nicht-deutschen Staatsangehörigen<sup>24</sup>.

Selbst jene Stimmen, die vertreten, dass Art. 24 und nicht Art. 14 QRL unionsrechtlicher Maßstab sein soll und deshalb davon ausgehen, dass § 53 Abs. 3a AufenthG in seiner bisherigen Fassung im Lichte dessen auszulegen und anzuwenden sei<sup>25</sup>, haben nicht verkannt,

---

<sup>20</sup> Art. 24 Abs. 1 und Abs. 2 QRL

<sup>21</sup> Art. 14 Abs. 4 QRL: „stichhaltige Gründe“

<sup>22</sup> „Weitere Bedeutung“ der zwingenden Gründe, siehe Urteil vom 24.06.2015, C-373/13 H.T. gg. Deutschland, asyl.net: M23011, Asylmagazin 7-8/2015, Rn. 75

<sup>23</sup> Bergmann/Putzar-Sattler in Huber/Mantel AufenthG, 3. Aufl. 2021, AufenthG § 53 Rn. 23

<sup>24</sup> BVerwG, Urteil vom 12.07.2018 - 1 C 16.17 - asyl.net: M26496

<sup>25</sup> Vgl. Katzer in: BeckOK Migrationsrecht, § 53 Rn. 118 ff.; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 15.04.2021, 12 S 2505/20 Rn. 125



dass die Ausweisung von international Schutzberechtigten nach wie vor nur aus spezialpräventiven Gründen zulässig ist<sup>26</sup>.

- § 53 AufenthG ist in seiner aktuellen Fassung **beizubehalten**.

## **b. Anpassung an die geplante Absenkung des Ausweisungsschutzes**

Die in § 25 Abs. 1 S. 2 AufenthG-E vorgesehene Anpassung zur Titelversagung bei Ausweisung von Schutzberechtigten an die geplante Verschärfung im Ausweisungsrecht (siehe oben) ist abzulehnen.

- Die geplante Änderung des § 25 Abs. 1 S. 2 AufenthG ist zu **unterlassen**.

## **c. Verschärfung der Abschiebungshaft für straffällig gewordene Personen**

Im Regelfall darf Abschiebungshaft nur dann angeordnet werden, wenn die Abschiebung innerhalb von drei Monaten durchgeführt werden kann<sup>27</sup>. Denn Abschiebungshaft muss stets *ultima ratio* sein und auf die kürzest mögliche Zeit begrenzt werden. Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf wird beabsichtigt, neben der in S. 4 geregelten Ausnahme von dieser Drei-Monats-Grenze für als „Gefährder“ eingestufte Personen, nunmehr in § 62 Abs. 3 S. 3 Hs. 2 AufenthG-E auch auf Personen auszuweiten, bei denen ein Ausweisungsinteresse nach § 54 Abs. 1 Nummer 1, 1a, 1b oder Abs. 2 Nummer 1 bis 3 vorliegt. Dabei handelt es sich um Personen, die rechtskräftig für bestimmte Straftaten verurteilt wurden aber auch um solche, die gegen das Betäubungsmittelgesetz verstoßen haben, ohne verurteilt worden zu sein. Die Umsetzung dieses Gesetzesvorhabens würde dazu führen, dass für die Betroffenen die nunmehr ausdrücklich genannte Höchstfrist von sechs Monaten Sicherungshaft zur Anwendung käme. Gegenüber dem Referentenentwurf nimmt der Regierungsentwurf Personen aus, auf die das Jugendstrafrecht angewendet wurde oder anzuwenden wäre.

Die vorgesehene Verschärfung der Abschiebungshaft ist weder im Koalitionsvertrag vorgesehen noch ist sie aus anderen Gründen angezeigt. Tatsächlich sind die Regelungen zur Abschiebungshaft seit 2015 mehrfach verschärft worden.

In der Praxis wird Abschiebungshaft laut anwaltlicher Erfahrungsberichte circa in der Hälfte der Fälle rechtswidrig angeordnet. Dies ist angesichts des hohen verfassungsrechtlichen Guts der Freiheit ein rechtstaatlicher Skandal und macht den eigentlich notwendigen Reformbedarf deutlich, dem aber gerade durch die vorgesehene Verschärfung der Abschiebungshaft entgegengewirkt wird.

Die vorgeschlagene Regelung ist weder verhältnismäßig noch notwendig. Denn die Abschiebung kann bei Personen, die zu Freiheitsstrafen verurteilt wurden, unmittelbar nach Verbüßung der Strafhaft vor der Entlassung vorgenommen werden. Eine über die Strafhaft

---

<sup>26</sup> Vgl. Katzer, a.a.O., Rn. 126: „Die Ausweisung nach Absatz 3a darf entsprechend den völker- und unionsrechtlichen Vorgaben nur aus individualpräventiven Gründen erfolgen“; VGH Baden-Württemberg, a.a.O. Rn. 117

<sup>27</sup> § 62 Abs. Abs. 3 S. 3 AufenthG



andauernde Abschiebungshaft stellt sich vor diesem Hintergrund in der Regel als unnötig und damit als unverhältnismäßig dar. Jedenfalls bedarf es aber nicht der Verlängerung der Höchstdauer von drei auf sechs Monate, weil die Abschiebung lange vor Verbüßung der Freiheitsstrafe vorbereitet werden kann.

Dies hat auch der Bundesgerichtshof entschieden. Nach dessen Rechtsprechung<sup>28</sup> sind Ausländerbehörden gehalten, die Abschiebung von in Strafhaft befindlichen Personen möglichst frühzeitig vorzubereiten und – wenn es dennoch einer im Anschluss an die Freiheitsstrafe zu verhängenden Abschiebehaft bedarf – entsprechend dem Beschleunigungsgrundsatz, deren Dauer möglichst kurz zu halten. Ausländerbehörden müssen vor diesem Hintergrund bei Beantragung von Abschiebehaft im Anschluss an eine Freiheitsstrafe stets darlegen, was sie bereits während der Strafhaft zur Vorbereitung der Abschiebehaft unternommen haben und warum dennoch anschließend eine Abschiebehaft erforderlich ist.

Anstatt immer neue Verschärfungen im Bereich der Abschiebungshaft zu erlassen, wäre es in Folge der oben genannten hohen Quote rechtswidriger Anordnung von Abschiebungshaft u.a. notwendig, den Betroffenen eine Pflichtverteidigung zur Seite zu stellen. Dies wird etwa auch von Seiten der Richterschaft gefordert. So bezeichnete eine Richterin des Bundesgerichtshofs den fehlenden Zugang Betroffener zur Rechtsverteidigung als „eines Rechtsstaats nicht würdig“<sup>29</sup>. Auch sollte die im Koalitionsvertrag angekündigte Regelung, dass Kinder und Jugendliche nicht in Abschiebungshaft genommen werden dringlich umgesetzt werden, anstatt weitere nicht erforderliche Verschärfungen einzuführen.

- § 62 AufenthG ist in seiner aktuellen Fassung **beizubehalten**.
- Es wird empfohlen den Antrag der Fraktion DIE LINKE stattzugeben, wonach ein Gesetzentwurf vorgelegt werden soll mit dem die seit 2015 vorgenommenen Verschärfungen im Abschiebungsverfahren bzw. bei der Abschiebungshaft zurückgenommen werden<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Vgl. etwa BGH, Beschluss vom 25.03.2010, V ZA 9/10, asyl.net: M16930

<sup>29</sup> Vgl. Schmidt-Räntsch, Asylmagazin 9/2020, S. 298

<sup>30</sup> BT-Drs. 20/3973, II.2.

