

Dr. Holger Kolb
Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) gGmbH

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts (BT-Drs. 20/3717)

Für die Einladung zur Anhörung im Innenausschuss möchte ich mich zunächst sehr herzlich bedanken. Ich beschränke mich in meiner Stellungnahme auf einige Aspekte des Gesetzes, die mir zentral erscheinen. Wichtig ist zudem der Hinweis, dass die Stellungnahme die Auffassung des Autors zum Ausdruck bringt und nicht notwendigerweise die Meinung des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR) widerspiegelt.¹ Ausgeblendet bleiben an dieser Stelle auch die im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen im Bereich der Rückführung (Art. 1 Nr. 2, 9 f., Art. 1 Nr. 11). Zum einen erklärt sich dies aus der Tatsache, dass ich mit dem Bereich der Rückführung nur sehr eingeschränkt vertraut bin, zum anderen auch damit, dass für den Bereich der Rückführung und auch für die im Koalitionsvertrag vereinbarte „Rückführungsoffensive“² ein anderes und parallel beratenes Gesetz³ entscheidender sein dürfte.

I.) Einführung eines ‚Chancenaufenthalts‘ durch § 104c AufenthG-E

In der öffentlichen Wahrnehmung im Zentrum steht die über Art. 1 Nr. 12 erfolgte Einführung des § 104c AufenthG-E. Damit erreicht werden soll eine ‚Vergangenheitsbewältigung‘ in der Form, als eine Möglichkeit angestrebt wird, mit Personen, die im Rahmen der Flüchtlingskrise 2015/2016 nach Deutschland gekommen sind und deren Aufenthalt in Deutschland sich mit großer Wahrscheinlichkeit fortsetzen wird, aufenthaltsrechtlich umzugehen. Wichtig dabei ist die Anlage des § 104c AufenthG-E als stichtagsabhängige Regelung, die auf ein in der Vergangenheit liegendes Migrationsgeschehen reagiert, aber keine Wirkung für nach der Sondersituation der Jahre 2015/16 erfolgte oder gar in der Zukunft liegende Migrationsprozesse entfalten wird.

Dogmatisch wählt der geplante § 104c AufenthG-E einen anderen Weg als die im Rahmen des Migrationspakets der damaligen Großen Koalition im Rahmen des Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung im Jahr 2020 erweiterte bzw. neu eingeführte Optionen (§ 60c und d AufenthG). Statt wie dort eine Duldung als Tatbestand (§ 60c Abs. 1 S. 1 Nr. 2 bzw. § 60d Abs. 1 Nr. 2 AufenthG) und Rechtsfolge vorzusehen, gewährt der § 104c AufenthG-E eine Aufenthaltserlaubnis für ein Jahr. Innerhalb dieses Jahres sollen die von der Regelung erfassten Personen die Voraussetzungen dafür schaffen können, die Bedingungen für die schon vorhandenen Möglichkeiten der Regularisierung nach §§ 25a und 25b AufenthG zu erfüllen. Potenzielle Folge dieser stärkeren Stufung ist jedoch die Möglichkeit einer aufenthalts- und sozialrechtlichen ‚Achterbahnfahrt‘: Aufenthaltsrechtlich möglich wäre zukünftig eine Rückkehr aus einer Aufenthaltserlaubnis (Chancen-Aufenthaltsrecht), der wiederum eine Duldung vorangegangen ist, in eine Duldung, wenn innerhalb der über § 104c AufenthG-E gewährten Jahresfrist die Voraussetzungen für die §§ 25a und b AufenthG nicht erfüllt werden können; sozialrechtlich parallel erfolgt in solchen Fällen die Rückkehr aus dem SGB in das AsylBLG. Dennoch ist schon allein, um den Charakter des § 104c AufenthG-E als potenzielles und leistungsabhängiges Eintrittstor in eine leistungsorientierte Legalisierung des Aufenthalts

¹ Vgl. hierzu eine voraussichtlich in Kürze erscheinende Pressemitteilung des SVR.

² Koalitionsvertrag, S. 140.

³ Gesetz zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren. Siehe dazu auch die entsprechende [Stellungnahme des SVR vom 25. Oktober 2022](#).

deutlich zu machen, ein Abweichen von der aus den §§ 60c und 60d AufenthG bekannten Regelungstechnik der „Doppelduldung“ zu begrüßen.

Die Einführung des § 104c AufenthG-E überzeugt aufgrund seiner pragmatischen Anlage. Er trägt zum einen der Tatsache Rechnung, dass eine Vielzahl von in diesen Jahren als Flüchtlinge eingereisten Personen längerfristig in Deutschland aufhältig bleiben wird und für diese Gruppe ein aufenthaltsrechtlicher Umgang gefunden werden muss. Zum anderen wird durch die klare Stichtagsregelung, die Personen, die am 1. Januar 2022 keinen fünfjährigen Aufenthalt aufweisen, von dieser Option ausschließt, und das im Gesetz bereits jetzt vorgesehene ‚Ablaufdatum‘ am 1.2.2026 (Art. 8 Abs. 2) deutlich, dass damit eben keine dauerhafte Relativierung der Ergebnisse eines Asylverfahrens erfolgen wird, sondern nur, aber eben auch immerhin ein Weg gesucht wird, mit einer ungeplanten und in dem Umfang auch unerwarteten Zuwanderung umzugehen.

II.) Öffnung und Ausweitung der Legalisierungsoptionen der §§ 25a und b AufenthG

Bislang zumindest in der Öffentlichkeit weniger diskutiert wurde die vorgesehene Änderung in den bereits im AufenthG enthaltenen Legalisierungsoptionen der §§ 25a und b AufenthG. Geändert wird in § 25a AufenthG zum einen der zur Erlangung der einer entsprechenden Aufenthaltserlaubnis erforderliche Voraufenthaltszeitraum (moderate Absenkung von vier auf drei Jahre) und zum anderen die Altersobergrenze (deutliche Anhebung von 21 auf 27 Jahre). Im Bereich des § 25b AufenthG erfolgt eine Absenkung des tatbestandlich erforderlichen Aufenthaltszeitraums von 8 bzw. (im Falle eines Zusammenlebens in häuslicher Gemeinschaft mit einem minderjährigen Kind) 6 Jahren auf 6 bzw. 4 Jahre.

Da der erteilungsrelevante Voraufenthaltszeitraum bereits ab der Stellung eines Asylabtrags läuft, wird künftig und dauerhaft relativ schnell und für einen deutlich größeren Personenkreis ein Weg in die Regularisierung eröffnet. Entsprechend sinnvoll wäre es gewesen, als zusätzliche Voraussetzung zusätzlich eine gewisse Vorduldungszeit vorzusehen, gerade um Situationen zu vermeiden, dass eine Legalisierung bereits unmittelbar nach einem rechtskräftigen Abschluss des Asylverfahrens eintritt.

Insgesamt entscheidet sich der Gesetzentwurf hinsichtlich der Frage, wie mit dem grundlegenden Spannungsverhältnis zwischen „Einwanderungsbegrenzung und Integrationsförderung“⁴ umzugehen ist, klar für die Integrationsförderung und stellt Erwägungen aus dem Bereich der Migrationssteuerung hinten an (die vorgesehene verlängerte Dauer der Abschiebungshaft für Personen, die schwere Straftaten begangen haben, wird ausweislich des Entwurfs nur wenige Einzelfälle betreffen). Zu berücksichtigen ist an dieser Stelle jedoch, dass die neben der Voraufenthaltszeit bestehenden weiteren Erteilungsvoraussetzungen bestehen bleiben. Insofern ändert sich am Grundcharakter der Norm nichts Grundlegendes: §§ 25a und b AufenthG schaffen die Möglichkeit, durch eigene Anstrengungen eine Legalisierung des Aufenthalts zu erreichen, es erfolgt aber eine deutliche Stärkung der Anreize. Dadurch wird mit der geplanten Änderung, die anders als § 104c AufenthG-E auch keiner Befristung unterliegt,

⁴ [SVR, 2018: Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Jahresgutachten 2018, Berlin, S. 74](#). Der SVR hat dabei wiederkehrend argumentiert, dass beide Ziele ihre Berechtigung haben und es daher verfehlt wäre, dem einen Ziel grundsätzlich einen Vorrang gegenüber dem anderen einzuräumen. Mit zunehmendem Zeitverlauf gewinnen allerdings die integrationspolitischen Argumente an Gewicht – mit Hinweis darauf hat sich der SVR in der Vergangenheit für die bereits bestehenden Optionen eines sog. nachgelagerten Spurwechsels ausgesprochen (vgl. [SVR, 2017: ‚Spurwechsel‘ aus der Asyl- in die Erwerbsmigration. Positionspapier, Berlin](#)).

in dem besagten Spannungsverhältnis zwischen Integrationsförderung und Migrationssteuerung eine klare und eindeutige Entscheidung getroffen, das Ziel der Migrationssteuerung dem der Integrationsförderung tendenziell nachzuordnen.

III.) Entfristungen von im Rahmen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes etablierten Normen aus dem Bereich der Erwerbsmigration

Nur kurz eingegangen werden soll an dieser Stelle auf die im Gesetz in Art. 4 vorgesehene Änderung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes. Durch die Streichung des Art. 54 Abs. 2 in diesem Gesetz werden §§ 16d Abs. 4 Nr. 2, 17 Abs. 1 und 20 Abs. 1 AufenthG, die am 1.3.2015 außer Kraft treten sollten, verstetigt. Grundsätzlich ist dies zu begrüßen, auch wenn die Normen – auch aufgrund der Corona-Pandemie und der damit verbundenen Reiseeinschränkungen - bislang noch keine wesentliche Wirkung entfaltet haben.⁵ Es bleibt jedoch abzuwarten, welchen Stellenwert diese Normen überhaupt noch haben werden, wenn die angekündigte und koalitionsvertraglich vereinbarte Reform des Erwerbsmigrationsrecht erfolgt

IV.) Änderungen im Bereich des Familiennachzugs

Vorgesehen im Rahmen des Gesetzes ist zudem eine Änderung im Bereich eines migrationspolitischen Dauerstreitthemas. Bereits 2007 wurde von der damaligen Großen Koalition im Bereich des Familiennachzugs als Einreisevoraussetzung der seitens des Nachziehenden zu erbringende Nachweis eingeführt, sich zumindest auf einfache Art in deutscher Sprache zu verständigen. Von dieser Regelung gibt es einen langen Katalog von Ausnahmen (§ 30 Abs. 1 S. 3 Nr. 1-8 AufenthG), der durch das vorliegende Gesetz (Art. 1 Nr. 5) noch einmal erweitert wird. Konkret ist vorgesehen, in Nr. 5 neben den bereits bisher von Sprachnachweiserfordernis ausgenommenen Ehegatten von Inhabern von Aufenthaltstiteln nach §§ 18b Abs. 2, 18d, 18f, 19, 19b AufenthG auch Ehegatten von bspw. Inhabern von § 18a, bestimmten und in der BeschV konkretisierten Untergruppen der §§ 19c Abs. 1, 19c Abs. 2 und 4 S. 1 sowie 21 AufenthG als Ausnahmen vom Grundsatz des Sprachnachweiserfordernisses zu definieren. Angesichts der im Koalitionsvertrag getroffenen Vereinbarung, dass zum „Ehepartner oder zur Ehepartnerin nachziehende Personen [...] den erforderlichen Sprachnachweis auch erst unverzüglich nach ihrer Ankunft erbringen“⁶ können sollen, überrascht, dass im Rahmen des Gesetzes eine Erweiterung der Ausnahmetatbestände vorgesehen ist, aber doch darauf verzichtet wurde, das Erfordernis, den Sprachnachweis bereits vor der Einreise zu erbringen, gänzlich zu streichen. Wenn man aber, wie es bspw. der SVR in einem seiner frühen Gutachten getan hat⁷, eine so ausgestaltete Nachweispflicht von Deutschkenntnissen tendenziell als integrationspolitisch positiv einschätzt, ist der ‚Verzicht auf den vollständigen Verzicht‘ zu begrüßen.

V.) Generelle Öffnung der Sprach- und Integrationskurse

Umgesetzt in dem Gesetz wird schließlich auch eine Grundsatzentscheidung der Bundesregierung, Maßnahmen der Integrationsförderung entkoppelt von Fragen der Aussicht, nach dem Durchlaufen eines Asylverfahrens in Deutschland bleiben zu können, bereitzustellen. Entsprechend gestrichen wird der im bestehenden Gesetz für eine entsprechende Differenzierung sorgende § 44 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 lit. a und b AufenthG.

⁵ Zudem spricht auch viel dafür, dass gerade der Bereich der Arbeitsplatzsuche als erwerbsmigrationspolitischer Regelungsgegenstand deutlich überschätzt wird. Siehe dazu jüngst [SVR, 2021: Zuzug ausländischer Arbeitskräfte erleichtern. Chancen und Risiken eines Punktesystems, Positionspapier, Berlin.](#)

⁶ Koalitionsvertrag, S. 111.

⁷ [SVR, 2011: Migrationsland, Jahresgutachten 2011, Berlin, S. 99.](#)

Ein solcher Ansatz ist grundsätzlich zu unterstützen, gerade weil die bislang noch in lit. a festgehaltene Unterscheidung nach der Erwartbarkeit eines rechtmäßigen und dauerhaften Aufenthalts sich in der Praxis vielfach als artifizuell und nicht trennscharf erwies. An einer Stelle könnte sich in dem Gesetzentwurf jedoch zumindest ein Spannungsfeld oder gar ein Wertungswiderspruch ergeben, denn die angesprochene Öffnung der Sprach- und Integrationskurse schließt auch Personen aus sicheren Herkunftsländern ein. Wenn man berücksichtigt, dass zu den sicheren Herkunftsländern – neben dem Senegal und Ghana – mit den sog. Westbalkanstaaten (Anlage II zu § 29a AsylG) nur Länder gehören, die zum einen (potenzielle) Beitrittskandidaten zur Europäischen Union sind und für deren Staatsangehörige über die Option des § 19c Abs. 1 iVm § 26 Abs. 2 BeschV (sog. Westbalkanregelung) privilegierte Möglichkeiten der Einreise zum Zweck der Aufnahme der Erwerbstätigkeit bestehen, die voraussichtlich im Zuge der vorgesehenen Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen des Erwerbsmigrationsrechts noch ausgebaut oder zumindest entfristet werden, stellt sich die Frage, ob mit der Öffnung der Integrations- und Sprachkurse auch für diese Gruppe das durch die Listung der Länder als sicher im Sinne des § 29a AsylG ausgesendete Signal nicht zumindest teilweise konterkariert wird, angesichts einer offensichtlichen Aussichtslosigkeit eines Asylantrags nicht den Weg über das Asyl zu beschreiten. Zumindest erfolgen dadurch eine Relativierung und Schwächung des migrationspolitischen Instrumentes, bestimmte Länder als sichere Herkunftsländer zu definieren.