



Axel Ströhlein

München, 24.11.2022

Präsident des
Bayerischen Landesamts für Asyl und Rückführungen

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts (BT-Drs. 20/3717)

I. Gegenstand der Anhörung

Gegenstand der Anhörung ist der Gesetzentwurf zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts in Form der BT-Drs. 20/3717.

II. Bewertung

1. Allgemein

- 1) Der Gesetzentwurf plant die Bleiberechtsregelungen im Aufenthaltsgesetz (AufenthG) erheblich auszuweiten (Einführung des § 104c AufenthG, Änderungen zu § 25a und § 25b AufenthG). Im Kern geht es um eine Stichtagsregelung: Menschen, die am 1. Januar 2022 seit fünf Jahren geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis in Deutschland leben, sollen ein einjähriges Chancen-Aufenthaltsrecht erwerben können. Es handelt sich somit um einen Personenkreis, bei dem das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und die Gerichte zum Ergebnis gekommen sind, dass diesem weder Asyl noch Flüchtlingsschutz, subsidiärer Schutz oder Abschiebungsschutz zusteht.
- 2) Mit der geplanten Neuregelung wird der gesetzlichen Systematik des Ausländerrechts keine Rechnung getragen und der Sinn und Zweck des Asylrechts ausgehöhlt. Im Ergebnis könnte der Entwurf das Signal senden, dass sich eine fehlende Mitwirkung bei der Identitätsklärung lohnt und zu einem Aufenthaltstitel führt. Aus behördlicher Sicht ist der Entwurf in vielen Bereichen zu unkonkret und lässt zahlreiche juristische Fragen offen.
- 3) Im Gegenzug gehen die Änderungen bezüglich Straftätern und Identitätstäuschern, für die eine „Rückkehroffensive“ angekündigt wurde, von der Intention her aus Sicht der Praxis nicht weit genug. Sie bedürften einer weiteren Präzisierung, um für die Ausländerbehörden handhabbar zu sein.
- 4) Das Vorliegen eines gültigen Reisedokuments ist eine elementare Voraussetzung für die gesetzlich vorgesehene Beendigung des rechtswidrigen Aufenthalts. Die gesetzliche Mitwirkungspflicht bei der Passersatzbeschaffung und der Identitätsklärung sollte sich gerade auch bei der Erteilung des temporären Aufenthaltstitels wiederfinden. Bei manchen Nationalitäten kann aber gerade ohne Mitwirkung des Betroffenen an der Passersatzbeschaffung – die auch nicht durch behördliches

Handeln ersetzt werden kann – gar kein Heimreisedokument erlangt werden (s.u. Anmerkungen zu § 104c AufenthG). Indem nur die „wiederholte“ Täuschung über die Identität als einziger Versagungsgrund für den Chancen-Aufenthalt aufgeführt wird, wird die fehlende Mitwirkung nicht sanktioniert und rechtswidriges Verhalten damit belohnt. Hierdurch könnte für die Zukunft falsche Signale gesendet und unerwünschte Anreize gesetzt werden.

- 5) Die Ausländerbehörden befassen sich bereits seit Monaten mit einer Zuwanderungswelle, die dem Ausmaß der Jahre 2015/2016 nahekam. Zudem ist noch kein Ende des Ukraine-Krieges und des dadurch ausgelösten Fluchtgeschehens absehbar. Aus Sicht der Praxis ist es deshalb ein ungünstiger Zeitpunkt, die Ausländerbehörden vor eine neue Herausforderung zu stellen, während diese noch mit den Krisen des aktuellen Jahres befasst sind, die zweifellos auch noch in den kommenden Jahren nachwirken werden.

2. Im Einzelnen

a) § 25a AufenthG-neu

Bei der Einführung des § 25a AufenthG im Jahr 2011 sah die Norm einen erforderlichen Voraufenthalt des jugendlichen oder heranwachsenden Ausländers im Bundesgebiet von sechs Jahren vor. Dieses Erfordernis wurde im Jahr 2015 bereits auf vier Jahre reduziert.

Die weitere Verkürzung auf drei Jahre im neuen Entwurf ist aus Sicht der Praxis abzulehnen. Ohne eine hinreichende Aufenthaltszeit findet keine für ein Bleiberecht notwendige Integration in die Gesellschaft statt. Die geplante Änderung durchbricht die Systematik des Ausländerrechts: § 25a AufenthG stellt eine Sondernorm für gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende dar. Die bestehende Regelung gilt für Personen, die das 14., aber noch nicht das 21. Lebensjahr vollendet haben. Der Gedanke hinter dieser Regelung ist, dass Ausländer, die in diesem prägenden Lebensabschnitt und insbesondere schon zu Schulzeiten in Deutschland leben, gute Chancen haben, sich langfristig in die hiesigen Lebensverhältnisse einzufügen. Die Anhebung der Altersgrenze auf die Vollendung des 27. Lebensjahres erfasst nun aber auch Ausländer, die keine Jugendlichen oder Heranwachsenden mehr sind. Dadurch wird die als Sonderregelung gedachte Norm unterlaufen und der Anwendungsbereich des § 25a AufenthG erheblich ausgeweitet, ohne dass hierfür ein sachlicher Grund ersichtlich ist.

Es wird angeraten, die Altersgrenze zu verschieben, wobei die Vollendung des 25. Lebensjahres die denkbar höchste, sachlich noch bedingt gerechtfertigte Grenze unter Berücksichtigung der ursprünglichen Regelungsintention ist, da dies zugleich auch die Altersgrenze für diverse Leistungen wie Kindergeld oder Eingliederungsleistungen nach dem SGB II darstellt.

Insofern eine Ausweitung des Bleiberechts gewünscht ist, bietet es sich an, diese in anderen Normen zu verankern, wodurch die bestehende Systematik nicht aufgebrochen werden würde.

b) § 25b AufenthG-neu

Eine Herabsetzung der Voraufenthaltszeiten ist nicht im Sinne der Norm, da „gut integrierten“ Ausländern die Möglichkeit eröffnet werden soll, einen Aufenthaltstitel zu erlangen. Aus behördlicher Sicht ist ein Zeitraum von sechs Jahren in der Regel nicht hinreichend eine erfolgreiche Integration zu gewährleisten. Eine Änderung der Voraufenthaltszeiten ist auch nicht zwingend erforderlich, da eine Abweichung bei

nachhaltiger Integration auch schon bisher möglich war.

Erfahrungsgemäß fällt die Integration schwerer, je älter die Person zum Zeitpunkt der Einreise ist. Eine Altersgrenze wird – bei gleichzeitiger Herabsetzung der Voraufenthaltszeit – jedoch nicht vorgesehen. Besondere, tatsächliche Integrationsleistungen werden durch den neuen Entwurf nicht honoriert, die Titelerteilung erfolgt stattdessen durch Zeitablauf. Es fehlt somit eine Regelung, die auf eine nachhaltige Lebensunterhaltssicherung abzielt, wie in § 18a Abs. 2 Nr. 5 AufenthG. Dies wäre zur Verhinderung von Altersarmut dringend zu empfehlen.

Hinsichtlich der Auswirkungen auf die Identitätsklärung verweise ich auf die Ausführungen zu § 104c AufenthG-neu, lit. h).

c) § 44 AufenthG-neu

Durch die beabsichtigte Änderung werden die Integrationskurse auch für Personen ohne jegliche Bleibeperspektive geöffnet. Eine Integration für alle und von Anfang an entwertet jedoch das grundgesetzlich verankerte Asylrecht. Insbesondere die Berücksichtigung von Personen aus sicheren Herkunftsstaaten nach § 29a AsylG ist nicht nachvollziehbar. Durch die beabsichtigte Streichung von § 44 Abs. 4 Satz 3 AufenthG wird die Intention des ursprünglichen Gesetzeszweckes, nur Personen mit Bleibeperspektive die Teilnahme an Integrationskursen zu ermöglichen, nicht berücksichtigt. Dadurch kann in Richtung der Herkunftsländer das Signal gesetzt werden, dass Abschiebungen grundsätzlich nicht beabsichtigt sind.

d) § 45a AufenthG-neu

Die Streichung der Stichtagsregelung ist zu begrüßen, zumal diese in der Praxis bei der Bearbeitung neuer Asylanträge ohnehin an Relevanz verloren hat. Die Ausweitung der Zugangsmöglichkeit der Berufssprachkurse auch auf Personen aus sicheren Herkunftsstaaten schafft jedoch ebenso wie bei der geplanten Änderung des § 44 AufenthG falsche Zuwanderungsanreize. Es besteht hier auch ein Wertungswiderspruch im Hinblick auf den Arbeitsmarktzugang. Der Begründung des Gesetzentwurfes ist zu entnehmen, dass die Teilnahme an Berufssprachkursen die Aufnahme einer Beschäftigung vorbereiten und erleichtern soll. Dieser Zweck kann jedoch für Asylbewerber aus einem sicheren Herkunftsstaat sowie für Ausländer, die u.a. eine Duldung besitzen, Staatsangehörige eines sicheren Herkunftsstaates nach § 29a AsylG sind und deren nach dem 31. August 2015 gestellter Asylantrag abgelehnt oder zurückgenommen wurde, nicht realisiert werden, da ihnen die Ausübung einer Beschäftigung während des Asylverfahrens (§ 61 Abs. 2 Satz 4 AsylG) bzw. die Ausübung einer Erwerbstätigkeit (§ 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 AufenthG) nicht erlaubt werden darf. Da das Angebot an berufsbezogenen Sprachkursen ohnehin knapp ist, wäre die Ausweitung auf diese Personengruppe mit Blick auf eine sinnvolle Aufwendung öffentlicher Mittel zu hinterfragen.

e) § 53 AufenthG-neu

Die Vereinheitlichung der Regelung zu Asylberechtigten, anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten in § 53 AufenthG-neu ist grundsätzlich begrüßenswert und stellt eine Anpassung an das Unionsrecht dar, welches geringere Voraussetzungen an die Aufenthaltsbeendigung des o. g. Personenkreises als das bisherige nationale Recht stellt.

Die konkrete Ausgestaltung der Neufassung des Abs. 3a ist allerdings zu unpräzise und führt zur Handlungsunsicherheit in der Praxis der Ausländerbehörden. Nach dem EuGH-Urteil vom 24. Juni 2015 (Az. C-373/13, Rn. 77) steht es den Mitgliedsstaaten offen,

gemäß den jeweiligen Bedürfnissen zu bestimmen, was die öffentliche Sicherheit und Ordnung erfordern. Die Neufassung des Abs. 3a ermöglicht die Ausweisung aus „zwingenden Gründen der nationalen Sicherheit“. Dieser Begriff war nach allgemeinem Verständnis langjährig deckungsgleich mit dem Begriff der sog. „Äußeren Sicherheit“, der gerade in den Geschäftsbereichen des Äußeren und der Verteidigung Gegenstand war. Dieser Begriff hat erst im Zuge der Globalisierung unter den hieraus erwachsenen Bedrohungen, auch unter dem Eindruck der Terroranschläge vom 11. September 2001, eine Fortschreibung erfahren. Nunmehr werden – neben den terroristischen Gefahren – auch die Organisierte Kriminalität, schwere Formen der Drogenkriminalität und organisierte Bandendelikte, die allesamt durch die zunehmende Globalisierung begünstigt werden und daher ansteigen, umfasst. Allerdings fehlt hier bislang eine entsprechende Legaldefinition bzw. hierzu entwickelte Rechtsprechung. Im Rahmen der Gefahrenvorsorge und Gefahrenabwehr, der Kernaufgabe der Ausländerbehörden, ist es aus behördlicher Sicht nicht zu empfehlen, hier die Entwicklung der Rechtsprechung abzuwarten. Zur Förderung der Rechtsklarheit ist es daher geboten, Regelbeispiele aufzunehmen, die aufzeigen, welche Fälle unter die Norm zu fassen sind.

Durch die offene Formulierung wird die Arbeit der Behörden eher erschwert, weil diese erst eine neue Begründungs- und Bearbeitungspraxis entwickeln müssten. Der in der Gesetzesbegründung angenommene verringerte Aufwand der Ausländerbehörden ist damit gerade nicht gegeben und steht auch im Widerspruch zur priorisierten Aufenthaltsbeendigung von Straftätern. Zudem ist hierdurch eine uneinheitliche Rechtsprechung in erster Instanz zu erwarten.

Im Übrigen wird diese Änderung zu keiner signifikanten Steigerung der Straftäterabschiebungen führen und verfehlt daher das Ziel des Gesetzentwurfs. Die im Koalitionsvertrag vorgesehene Rückführungsoffensive wird so nicht erreicht.

f) § 62 Abs. 3 S. 4 AufenthG-neu

Die Möglichkeit der Anordnung von Abschiebungshaft von sechs statt bisher drei Monaten hinsichtlich bestimmter ausländischer Straftäter ist grundsätzlich zu begrüßen (§ 62 Abs. 3 Satz 4 Hs. 2 AufenthG-neu). Auch diese Änderung wird sich in der Praxis jedoch nicht wesentlich auswirken, da nach wie vor das Beschleunigungsgebot zu beachten ist. Beim Adressatenkreis – § 54 Abs. 1 Nr. 1 – 1b bzw. Abs. 2 Nr. 1 oder 3 AufenthG – ist der Tatbestand der Fluchtgefahr (§ 62 Abs. 3b Nr. 4 AufenthG) in der Regel ohnehin erfüllt und Sicherungshaft kann bereits jetzt auf bis zu sechs Monate verlängert werden (§ 62 Abs. 4 Satz 1 AufenthG).

Im Koalitionsvertrag wurde eine Rückführungsoffensive hinsichtlich Straftätern als auch Gefährdern angekündigt. Die gewählte Formulierung *„bei einem Ausländer, bei dem ein Fall des § 54 Absatz 1 Nummer 1 - 1b oder Absatz 2 Nummer 1 oder 3 vorliegt und auf den nicht das Jugendstrafrecht angewendet wurde oder anzuwenden wäre“* führt dazu, dass nicht alle (rechtskräftig verurteilten) Straftäter und auch Gefährder ausdrücklich erfasst werden. Dies ist bedauerlich, da es sich gerade bei Letzterem um eine Personengruppe handelt, bei der die Fluchtgefahr besonders groß ist.

Eine tatsächliche Erleichterung für die Praxis würde die Streichung der Wörter *„ohne Zurücklegen einer größeren Entfernung zu einer Grenzübergangsstelle“* im § 62b Abs. 2 AufenthG darstellen. Dieses Erfordernis führt in der Praxis dazu, dass Ausreisegewahrsam faktisch nur in Abschiebungshafteinrichtungen erfolgen kann, die sich in der Nähe eines Flughafens befinden. Einen sachlichen Grund gibt es hierfür nicht. Um sicherzustellen, dass dem Ausländer jederzeit möglich ist, den Ausreisegewahrsam durch dessen freiwillige Ausreise vorzeitig zu beenden, kann es nicht auf die Entfernung zum nächsten Flughafen ankommen. Die Bundesländer sind unterschiedlich weitläufig

und ihre Infrastruktur ist nicht in jeder Region gleichermaßen ausgeprägt. Es handelt sich um eine nicht sachgerechte Formulierung im Gesetzestext, deren Auswirkungen unterschätzt wurden. Mit dem neuen Entwurf bietet sich die Gelegenheit nachzubessern und die Arbeit der Ausländerbehörden hierdurch erheblich zu erleichtern.

g) § 104c AufenthG-neu

Die Einführung des neuen § 104c AufenthG-neu stellt eine Stichtagsregelung mit amnestieähnlicher Konzeption dar, die die Ausländerbehörden über viele, kommende Jahre hinweg vor große Herausforderungen stellen wird.

Die großzügigen Voraussetzungen kommen auch Geduldeten zugute, die keinerlei Initiative zur Integration gezeigt haben, trotz Möglichkeit jahrelang nicht ausgereist sind und die Aufenthaltsbeendigung oft über Jahre hinweg durch fehlende Mitwirkung an zumutbaren Handlungen zur Identitätsklärung vereitelt haben.

Durch die in Abs. 1 Nr. 2 genannte Strafmaßgrenze erfolgt eine nicht begründbare Besserstellung gegenüber Personen, die von den bisherigen ausländerrechtlichen Bleiberegulungen (z. B. §§ 25a, 104a AufenthG) umfasst waren und die zur Entstehung eines Aufenthaltsrechts besondere Integrationsmerkmale wie z.B. Sprachkenntnisse oder einen langjährigen Aufenthalt erfüllen mussten. Nunmehr soll einem bestimmten Personenkreis ein an nur wenige Voraussetzungen geknüpftes Aufenthaltsrecht vermittelt werden. Dem Umstand des Wegfalls bedeutender Integrationsmerkmale sollte jedoch durch eine Anpassung der Strafmaßhöhe entsprechend Rechnung getragen werden, weil die Begehung auch von niederschweligen Straftaten als integrationsfeindlich zu betrachten ist.

§ 48 Abs. 3 Satz 1 AufenthG verpflichtet den Ausländer dazu, bei der Beschaffung von identitätsklärenden Dokumenten mitzuwirken. Es handelt sich um eine elementare Pflicht des Ausländerrechts, da hinsichtlich vieler Staaten eine Passersatzausstellung ohne Mitwirkung nicht möglich ist.

So müssen sich etwa mutmaßliche pakistanische Staatsangehörige, die nicht über das von Amtswegen eingeleitete RCMS-Verfahren identifiziert werden können, selbst auf einer Online-Plattform (NADRA) registrieren, ehe ein Reisedokument erlangt werden kann – die Registrierung kann nicht durch die Ausländerbehörde vorgenommen werden und bei schlichter Verweigerung des Betroffenen ist eine Rückführung unmöglich. Auch ausreisepflichtige somalische Staatsangehörige müssen zur Erlangung eines Reisedokuments gegenüber ihrer Botschaft in Deutschland, die Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise bekunden; wird diese Erklärung verweigert, existiert keine Möglichkeit, von Amtswegen ein Reisedokument zu erlangen. Diese – nicht abschließenden Beispiele – machen deutlich, wie sehr der § 104c AufenthG-neu sämtlichen behördlichen Bemühungen zur Aufenthaltsbeendigung konterkariert, da bei Nichtvorliegen gültiger Reisedokumente trotz bestehender Rechtspflicht jeglicher Anreiz zur Mitwirkung an der Beschaffung eines Reisedokuments beseitigt wird. Um kurz die Dimension dieser Problematik zu zeigen: Von den 308.960 Ausreisepflichtigen zum 31.10.2022 waren 248.182 Personen geduldet, davon 66.557 oder 26,82% wegen fehlender Reisedokumente. Zusätzlich hatten davon 26.341 (oder 10,61 % der) Personen eine Duldung nach § 60b Abs. 1 AufenthG (Duldung für Personen mit ungeklärter Identität) (Quelle: AZR-Statistik).

Im Gesetzentwurf werden im Gegenteil sogar Zeiten für Geduldete mit ungeklärter Identität nach § 60b Abs. 5 Satz 1 AufenthG angerechnet. Nach den praktischen Erfahrungen wird die gesetzliche Neuregelung und das davon ausgehende Signal dazu beitragen, dass die Mitwirkungsbereitschaft bei der Identitätsklärung weiter abnimmt, da die Nichtmitwirkung schlussendlich ohne Konsequenzen bleibt.

Die Fassung des vorgesehenen § 104c AufenthG-neu sieht derzeit nur einen einzigen Versagungsgrund vor: Wenn der Ausländer wiederholt vorsätzlich falsche Angaben gemacht oder über seine Identität oder Staatsangehörigkeit getäuscht hat und dadurch seine Abschiebung verhindert. Hierdurch führt nur die wiederholte aktive Täuschung zur Versagung des Chancen-Aufenthaltstitels. Das rechtswidrige Unterlassen der Mitwirkung an der Identitätsklärung ist hingegen nicht nur sanktionslos, sondern wird sogar belohnt. Durch die Wortwahl „wiederholt“ privilegiert der Entwurf sogar Personen, die in der Vergangenheit bereits Falschangaben gemacht haben; dabei ist es oft rein zufällig, wie häufig jemand nach Personalien gefragt wird. Damit geht der neue Entwurf bei der Privilegierung von Geduldeten, die ihre Mitwirkungspflicht missachtet haben, noch weiter als die Konzeption im Referentenentwurf. Dies stellt eine nicht tragbare Ungleichbehandlung zu Ausländern dar, die ihrer Mitwirkungspflicht nachgekommen sind. Im Ergebnis werden diejenigen, die sich an das Gesetz gehalten haben, bestraft, weil sie durch ihre Mitwirkungspflicht ihre eigene Abschiebung ermöglicht haben, während Personen, die untätig geblieben und damit gegen ihre Rechtspflicht verstoßen haben, belohnt werden.

Selbst Personen, die einen offensichtlich unbegründeten Asylantrag gestellt haben, profitieren vom Chancen-Aufenthaltsrecht. Dieses Verhalten sollte nicht durch ein Chancen-Aufenthaltsrecht belohnt werden.

Im Übrigen sind viele Auswirkungen außerhalb der Erteilung des Chancen-Aufenthalts unberücksichtigt geblieben. So stellt sich insbesondere die Frage, wie zu verfahren ist, wenn während des Bewährungszeitraums eine Straftat begangen wird oder eine Gefährdung festgestellt wird. Zudem enthält die Norm aus nicht bekannten Gründen keine Wohnsitzauflage (§ 12a AufenthG), obwohl dies bei Ausländern ohne nachhaltig gesicherten Lebensunterhalt grundsätzlich erforderlich ist. Ohne Wohnsitzauflage ist ein unkontrollierter Zuzug in Ballungsgebiete zu befürchten. Mit Blick auf eine fehlende Altersgrenze ergibt sich wiederum das Risiko einer Erhöhung der Altersarmut, da eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt im Sinne von § 18 Abs. 2 Nr. 5 AufenthG gerade nicht vorgesehen wird. Schließlich wird auch ein direkter Übergang von einer Gestattung in das Chancen-Aufenthaltsrecht abgelehnt, da somit die Ausländerbehörden keine Möglichkeit haben, einen ausreisepflichtigen Ausländer auch tatsächlich zurückzuführen.

3. Fazit

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass das Gesetz in Teilen unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten aus Sicht der Praxis defizitär ist. Es gibt Chancen zum Aufenthalt auch Personen, die über Jahre hinweg nicht daran mitgewirkt haben, ihre Identität zu klären. Es profitieren zudem Personen, die bislang keine Initiative gezeigt haben, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Durch den Verzicht auf eine Altersgrenze sowie dem Nachweis einer nachhaltigen Sicherung des Lebensunterhalts, ergeben sich Risiken mit Blick auf unseren Sozialstaat. Das Ziel, punktuell Rückführungen zu erleichtern, wird in nur sehr geringem Umfang und nur sehr punktuell erreicht. Dadurch, dass auch Personen vom Chancen-Aufenthaltsrecht profitieren sollen, die aus sicheren Herkunftsstaaten kommen, bzw. einen offensichtlich unbegründeten Asylantrag gestellt haben, werden vielmehr problematische Signale ausgesendet, die weitere Anreize zu einer ungeordneten illegalen Migration setzen werden.