

Stellungnahme des Deutschen Städtetages

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts Bundestags-Drucksache 20/3717

Öffentliche Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 28. November 2022

Vorab übersenden wir Ihnen gerne die Stellungnahme des Deutschen Städtetages zur öffentlichen Anhörung. Sie konzentriert sich auf den Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts (Bundestags-Drucksache 20/3717).

Kern des Gesetzentwurfs ist die Regelung des § 104c AufenthG-E. Mit dieser Regelung sollen Menschen, die am 1. Januar 2022 seit fünf Jahren geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis in Deutschland leben, ein einjähriges Chancen-Aufenthaltsrecht erwerben können. In diesem Zeitraum sollen sie die Möglichkeit erhalten, die übrigen Voraussetzungen für ein Bleiberecht nach den §§ 25a bzw. 25b AufenthG zu erfüllen (insbesondere Lebensunterhaltssicherung, Kenntnisse der deutschen Sprache und Identitätsnachweis). Ziel ist es,

1. diesen Menschen eine aufenthaltsrechtliche Perspektive zu eröffnen und
2. durch das mögliche Hineinwachsen in ein Aufenthaltsrecht auch die hohe Zahl Geduldeter deutlich zu reduzieren und die Ausländerbehörden von der immer wieder erforderlichen Verlängerung von Duldungen zu entlasten.

In der vorgeschlagenen Ausgestaltung werden nach unserer Auffassung beide Ziele nicht erreicht und die Ausländerbehörden im Gegenteil zusätzlich belastet.

1. Aufenthaltsrechtliche Perspektive für langfristig geduldete Menschen

Der vorgelegte Gesetzentwurf adressiert die Problemlage langfristig geduldeter Menschen und benennt das Problem der Kettenduldungen. Kettenduldungen zu beenden und aufenthaltsrechtliche Perspektiven für Menschen zu schaffen, die bereits über einen langjährigen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland verfügen und gut integriert sind, ist richtig. Denn faktisch leben viele Menschen trotz Ausreisepflicht aus unterschiedlichen Gründen langfristig in Deutschland. Dies stellt gerade auch die Städte vor besondere Herausforderungen. Ohne Integration, Sprachkenntnisse und Beschäftigung scheitert nicht nur das Leben in Deutschland, sondern insbesondere das Zusammenleben in der Gesellschaft.

Dem Personenkreis der langfristig geduldeten Menschen, die Integrationsleistung erbracht haben, stehen zur Erlangung einer aufenthaltsrechtlichen Perspektive die Regelungen u.a. der §§ 25a bzw. 25b AufenthG offen.

Rahmenbedingungen für nachholende Integration vorhanden?

Die Regelung des § 104c AufenthG-E geht einen Schritt weiter: Mit dem Chancen-Aufenthaltstitel sollen Geduldete, die zum Stichtag 1. Januar 2022 seit fünf Jahren geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis in Deutschland leben, innerhalb eines Jahres die Voraussetzungen für ein Bleiberecht nachholen können. Bei dem mit der Stichtagsregelung des § 104c AufenthG adressierten Personenkreis handelt es aller Erfahrung nach um nicht oder nur gering formal qualifizierte Menschen. Hinzu kommen vielfach mangelnde Sprachkenntnisse. Ob das geplante einjährige Chancen-Aufenthaltsrecht ausreichende Anreize schafft, um die seit Jahren bestehenden Hürden für ein Bleiberecht nach §§ 25a oder 25b AufenthG zu überwinden, bleibt abzuwarten. Dass nach Ablauf der Jahresfrist eine überwiegende Sicherung des Lebensunterhalts zu erwarten ist, scheint jedenfalls in Ballungsräumen fraglich, insbesondere mit Blick auf die Arbeitsmarktintegration und Wohnraumbeschaffung/-kosten. Auch der Spracherwerb dürfte mit Schwierigkeiten verbunden sein. Viele Betroffene werden zwar während ihres Aufenthalts in Deutschland bereits Sprachkenntnisse erworben haben, aber wahrscheinlich vorrangig durch einen ungesteuerten Zweitspracherwerb. Um nach einem Jahr die Erteilungs-Voraussetzungen der Bleiberechtsregelung des § 25b AufenthG erreichen zu können (hinreichende mündliche Deutschkenntnisse im Sinne des Niveaus A 2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmes), dürfte in vielen Fällen der Besuch eines Integrationskurses notwendig sein. Die Frage wird sein, ob das Integrationskursangebot groß genug ist, um diesen weiteren Bedarf abzudecken.

Keine nachhaltige Lösung für Kettenduldungen

Als problematisch erachten wir, dass der Gesetzentwurf keine nachhaltige Lösung für das Problem langzeitgeduldeter Menschen schafft. Der Gesetzentwurf beantwortet nicht die Frage, wie das System der Kettenduldungen grundsätzlich durchbrochen werden kann. Wie groß der Anteil derjenigen ist, die das Ziel des einjährigen Chancen-Aufenthaltsrechts erreichen, vermag nicht eingeschätzt zu werden. Die überwiegende Sicherung des Lebensunterhalts, das Erlangen von Sprachkenntnissen und der Nachweis der Identität dürfte jedoch nicht in allen Fällen gelingen. Diejenigen, die nach der einjährigen Aufenthaltsdauer die Voraussetzungen für ein Bleiberecht nach §§ 25 a oder 25 b AufenthG nicht erfüllen, fallen wieder in den Status der Duldung zurück und werden wieder leistungsberechtigt nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

In den Blick genommen werden muss auch, dass eine bestehende Ausreisepflicht abgelehnter Asylbewerber:innen durchgesetzt wird. Anders wird das System der Kettenduldungen nicht zu durchbrechen sein.

2. Ausländerbehörden brauchen Zeit zur Umsetzung - Inkrafttreten verschieben!

Dringend in den Blick zu nehmen sind die kommunalen Ausländerbehörden. Sie sind diejenigen, die die Anträge des Chancen-Aufenthaltsrechts nach § 104 c AufenthG-E bearbeiten und die Titel erteilen müssen. Die Ausländerbehörden arbeiten seit Jahren im Krisenmodus. Seit dem 24. Februar 2022 sind sie zusätzlich durch die Aufnahme von Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine in einer Art und Weise belastet wie seit Jahrzehnten nicht mehr. In den kommenden (Winter-) Monaten ist mit weiteren Geflüchteten aus der Ukraine zu rechnen. Prognosen zur Größenordnung gibt es nicht, aber man wird sich darauf einstellen müssen, dass Menschen aus der Ukraine in einem nicht unerheblichen Ausmaß fliehen. Zudem ist mit weiter steigenden Asylbewerber:innenzahlen zu rechnen. Entsprechende Titel oder Gestattungen müssen ausgestellt werden.

Ausländerbehörden brauchen Vorbereitungszeit

Eine weitere Belastung der kommunalen Ausländerbehörden durch die Umsetzung des Gesetzes und damit der Bearbeitung auf eine Chancen- Aufenthaltserlaubnis voraussichtlich im Januar (vorgesehenes Inkrafttreten des Gesetzes) wird die Ausländerbehörden überfordern. Auf Seiten der Antragsberechtigten wird Unverständnis erzeugt, wenn ihre Anträge nicht gleich zu Beginn des kommenden Jahres entgegengenommen werden können.

Für die kommunalen Ausländerbehörden braucht es daher dringend eine Vorbereitungszeit zur Umsetzung des Gesetzes. Es wird Zeit benötigt, die Fachverfahren anzupassen, die Mitarbeitenden zu schulen und die Organisationsabläufe zu ändern. Genauso wie die AZR- Registerbehörde, die drei Monate für die technische Umsetzung der Abbildung des § 104 c AufenthG-E im AZR benötigt, benötigen auch die Ausländerbehörden diese Rüstzeit.

Wir fordern daher eindringlich, das Inkrafttreten des Gesetzes um mindestens drei Monate nach der Verkündung zu verschieben (Art. 8 des Gesetzentwurfs). Anstehende Rückführungen von geduldeten Menschen, die unter den Anwendungsbereich des § 104c AufenthG-E fallen und einen entsprechenden Antrag stellen können, können mit einer Vorgriffs-Regelung der Länder zurückgestellt werden. Nach unserem Kenntnisstand sind einige Länder diesen Schritt bereits gegangen.

Gesetz bringt weitere Belastungen für die Ausländerbehörden

Die gesetzlichen Neuregelungen werden einen zusätzlichen Aufwand für die sich ohnehin in einer absoluten Überlastungssituation befindlichen kommunalen Ausländerbehörden nach sich ziehen. Das beginnt bei den notwendigen Titelerteilungen und endet mit einer wahrscheinlich hohen Zahl von Ablehnungsverfügungen. So müssen die Voraussetzungen für eine Titelerteilung geprüft werden. Die Betroffenen sind auf die Voraussetzungen für einen Bleibetitel nach §§ 25a bzw. 25b AufenthG hinzuweisen. Dabei soll die Ausländerbehörde auch konkreten Handlungspflichten, die in zumutbarer Weise zu erfüllen sind, bezeichnen. Nach Ablauf von einem Jahr müssen die Ausländerbehörden prüfen, ob die Betroffenen die geforderten Integrationsleistungen erbracht haben und die Voraussetzungen für eine Titelerteilung nach §§ 25a bzw. 25b AufenthG erfüllen oder wieder in den Status der Duldung zurückfallen. Die in der Gesetzesbegründung (Erfüllungsaufwand) angegebene Zeit für die wegfallende Duldungsverlängerung entlastet nicht annähernd in dem Maße, wie eine Belastung erfolgt.

Auch auf die Leistungsbehörden (Sozialämter und Jobcenter) kommt Mehraufwand zu. Mit dem Chancen-Aufenthaltsrecht erfolgt ein Wechsel vom Asylbewerberleistungsgesetz ins SGB II. Diejenigen, die nach der einjährigen Aufenthaltsdauer die Voraussetzungen für ein Bleiberecht nach §§ 25a oder 25b AufenthG nicht erfüllen, fallen wieder in den Status der Duldung zurück und werden wieder leistungsberechtigt nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Die Kostentragungslast geht dann wieder vom Bund auf die Kommunen über.

3. Einzelhinweis

Bekanntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung und Identitätsklärung

§ 104c Abs. 1 Satz 1 Ziffer 1 AufenthG-E sieht vor, dass sich die Betroffenen zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennen müssen. Spezifische Nachweise scheinen jedenfalls gesetzlich nicht erforderlich zu sein. Es stellt sich praktisch die Frage, wie der Nachweis zu erbringen ist.