

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)147

PRO ASYL
DER EINZELFALL ZÄHLT.

PRO ASYL
Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für
Flüchtlinge e.V.

Postfach 16 06 24 · 60069 Frankfurt am Main
Telefon +49 69 24 23 14 0 · Fax +49 69 24 23 14 72
proasyl@proasyl.de · www.proasyl.de

Spendenkonto: Bank für Kirche und Diakonie e.G.
IBAN: DE07 3506 0190 1013 5840 16
BIC: GENODED1DKD
Gläubiger-ID: DE27ZZZ00001069975

Frankfurt am Main, 25. November 2022

Stellungnahme
zum
Entwurf eines Gesetzes zur
Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts
(Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 05.08.2022,
BR-Drs. 367/22)

Zur Sachverständigenanhörung im Ausschuss für Inneres und
Heimat

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung: erste Chance für Paradigmenwechsel nutzen	3
B. Chancen-Aufenthaltsrecht effektiv ausgestalten.....	4
I. Grundlegende Änderungen am Chancen-Aufenthaltsrecht erforderlich.....	4
1. Stichtagsunabhängige und unbefristete Regelung notwendig.....	4
2. Anspruchsregelung notwendig	5
3. Verlängerung des Chancen-Aufenthaltsrechts ermöglichen	6
4. Realistischen Übergang in alle Aufenthaltstitel ermöglichen.....	6
II. Weitere Änderungen am Chancen-Aufenthaltsrecht.....	7
1. Umfassende Anrechnung von Voraufenthaltszeiten.....	8
2. Ausschluss bei strafrechtlicher Verurteilung streichen	8
3. Ausschluss wegen Falschangaben und Täuschung streichen	9
4. Weitere Forderungen	10
C. Bleiberechtsregelungen	10
I. Erforderliche Änderungen beider Bleiberechtsregelungen.....	11
1. Bleiberechte zu Anspruchsregelungen umgestalten	11
2. Übergang in ein Bleiberecht bei anhängigem Asylverfahren	11
3. Anrechnung von Duldungszeiten bei ungeklärter Identität – „Duldung light“ abschaffen.....	11
4. Chance zur Identitätsklärung praxistauglich gestalten.....	12
II. Weitere Verbesserungen des Bleiberechts für junge Menschen notwendig.....	13
1. Herabsetzung des Alters potenziell Begünstigter	13
2. Junge Menschen mit Erkrankung oder Behinderung berücksichtigen	13
3. Integrationsleistungen neben Schulbesuch berücksichtigen	13
4. Erfordernis der Lebensunterhaltssicherung für Familienangehörige herabsetzen	14
5. Ausschluss von Familienangehörigen bei Straffälligkeit anpassen.....	14
II. Weitere Änderungen des Bleiberechts bei nachhaltiger Integration notwendig.....	14
1. Ausnahmen von der Lebensunterhaltssicherung erweitern	14
2. Herausforderungen bei der Erlangung von Deutschkenntnissen berücksichtigen	14
D. Weitere dringlich erforderliche Gesetzesänderungen - jetzt zusammen mit dem ChAR-Gesetz regeln.....	15
I. „Duldung light“ abschaffen.....	15
II. Klare Regelungen zur Identitätsklärung schaffen	15
III. Arbeitsverbote abschaffen	16
IV. Forderung außerhalb des Gesetzgebungsverfahrens: bundeseinheitliche Vorgriffsregelungen notwendig	17
E. Im Koalitionsvertrag für alle vorgesehenen Erleichterungen beim Familiennachzug jetzt regeln ...	18
I. Sprachnachweis vor Einreise bei Nachzug von Eheleuten ganz abschaffen.....	18

II. Erleichterten Kindernachzug ausweiten	18
F. Im Koalitionsvertrag angekündigte Öffnung der Deutschkurse für alle jetzt regeln.....	19
I. Zugang zum Integrationskurs für alle umsetzen.....	19
II. Berufsbezogenen Deutschsprachförderung für alle öffnen	19
G. Keine weiteren rechtswidrigen Gesetzesverschärfungen	19
I. Problematische Absenkung des Ausweisungsschutzes bei Schutzberechtigten streichen	19
II. Anpassung an die geplante Absenkung des Ausweisungsschutzes streichen	21
III. Verschärfung der Abschiebungshaft für straffällige gewordene Personen ist abzulehnen	21
H. Vorübergehende Ausübung der Heilberufe.....	22

A. Einleitung: erste Chance für Paradigmenwechsel nutzen

PRO ASYL hat bereits zum Referentenentwurf des Bundesinnenministeriums für ein Gesetz zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts Stellung genommen. Das Kabinett der Bundesregierung hat sich Anfang Juli auf eine geänderte Version dieses Entwurfs geeinigt und diese am 5. August 2022 als Gesetzesentwurf der Bundesregierung an den Bundesrat übersandt.

Der Gesetzesentwurf sieht zentral die Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts und herabgesetzte Voraussetzungen zum Zugang in die Bleiberechte nach §§ 25a und 25b AufenthG vor. Die Zielrichtung dieses Vorhabens, nämlich hier lebenden, aber dauerhaft von der Abschiebung bedrohten Menschen endlich Sicherheit und eine Perspektive in Deutschland zu geben, ist ausdrücklich zu begrüßen.

Im Regierungsentwurf wurden vereinzelt Änderungen berücksichtigt, die von PRO ASYL und anderen Organisationen im Hinblick auf den Referentenentwurf gefordert wurden. Allerdings bleibt auch dieser in zentralen Punkten hinter den bereits angebrachten Forderungen zurück, die erforderlich sind, um die Vision des Koalitionsvertrags Wirklichkeit werden zu lassen. Im Entwurf selbst wird zutreffend festgestellt, dass sich bisherige Bleiberechtsregelungen als unzureichend erwiesen haben. Dabei wurde die Zahl der Geduldeten Personen, die sich bereits seit mehr als fünf Jahren in Deutschland aufhalten, im Regierungsentwurf gegenüber dem Referentenentwurf nach oben korrigiert (von 104.444 auf 136.605).

Das **Chancen-Aufenthaltsrecht** bietet die Gelegenheit, endlich eine **innovative und zukunftsorientierte Regelung** zu schaffen (so auch die [Empfehlungen der Bundsratsausschüsse Inneres \(In\) und Arbeit, Integration, Soziales \(AIS\)](#) vom 5.9.2022, BR-Drs. 367/1/22, S. 10, 13). Es ist eine gesetzgeberische Chance, den im Koalitionsvertrag vereinbarten Neuanfang zu gestalten, der einem „modernen Einwanderungsland gerecht“ würde. Hierfür müsste das Chancen-Aufenthaltsrecht als **stichtagsunabhängiger unbefristeter Rechtsanspruch mit Verlängerungsoption und realisierbarem Übergang in existierende Aufenthaltstitel** ausgestaltet werden.

Die Begründung der Regierung selbst macht deutlich, dass Kettenduldungen ein erhebliches und dauerhaftes Problem darstellen, welches nicht durch eine einmalige Altfallregelung mit geringen Auswirkungen behoben werden kann (so auch der Bundsratsausschuss AIS, Empfehlung Nr. 13, 5.9.2022, BR-Drs. 367/1/22). Im **Gesetzesentwurf** selbst wird **prognostiziert, dass nur eine geringe Zahl von langfristig Geduldeten von der vorgesehenen Regelung profitieren wird**. Es wird geschätzt, dass von über 136.000 Personen, die bereits über fünf Jahre in Deutschland leben, nur 98.000 das Chancen-Aufenthaltsrecht beantragen werden. Davon werden laut Einschätzung der Bundesregierung nur ein Drittel ein Bleiberecht nach § 25b AufenthG erlangen können (also etwa 33.000 Personen) und 900 eins nach § 25a AufenthG. Selbst wenn davon ausgegangen wird, dass 34.000 Personen durch das vorläufige Aufenthaltsrecht auf Probe ein Bleiberecht erhalten, bleiben 75% der aktuell langfristig hier lebenden Menschen in der prekären aufenthaltsrechtlichen

Duldungssituation stecken. Von den im Regierungsentwurf genannten mehr als 242.000 Gelduldeten insgesamt, werden zudem Jahr für Jahr weitere Personen die Fünfjahresschwelle überschreiten.

Doch auch, wenn die von PRO ASYL, Bundesratsausschuss und anderen Verbänden geforderte fortschrittliche Regelung nicht verwirklicht werden soll, sind an der bisher vorgesehenen „Altfallregelung“ **Änderungen erforderlich**, um der hiervon einmalig betroffenen Gruppe von langjährig Geduldeten eine **realistische aufenthaltsrechtliche Perspektive** zu eröffnen, wie sie im Gesetzesentwurf angestrebt wird. Zwar enthält der Regierungsentwurf gegenüber dem Referentenentwurf einige praxistaugliche Verbesserungen, die unter anderem von PRO ASYL vorgeschlagen wurden. Jedoch sind grundlegende Konstruktionsfehler weiterhin enthalten und weitere Änderungen an der Regelung notwendig, um die Ziele des Koalitionsvertrags umzusetzen. Sollten die Vorschläge nicht berücksichtigt werden, **drohen viele zunächst von der Regelung Begünstigte nach der Aufenthaltserlaubnis auf Probe wieder in die Duldung zu fallen**.

Neben der Schaffung des Chancen-Aufenthaltsrechts sollte die Gelegenheit genutzt werden, um die bestehenden dauerhaften **Bleiberechtsregelungen der §§ 25a und 25b AufenthG** zu **reformieren**, damit wie im Koalitionsvertrag vorgesehen „neue Chancen für Menschen [geschaffen werden], die bereits ein Teil unserer Gesellschaft geworden sind“.

Im Sinne einer effektiven Gesetzgebung und praxistauglichen Umsetzung müssen Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag, wie etwa die **Abschaffung der „Duldung light“ sowie die Einführung der Identitätsklärung per Versicherung an Eides statt**, die im **engen sachlichen Zusammenhang** mit den nun im ChAR-Gesetzesentwurf vorgesehenen Regelungen stehen, gleichzeitig geregelt werden.

Demgegenüber sind **Gesetzesverschärfungen**, die nicht im Koalitionsvertrag vorgesehen sowie **nicht erforderlich und angesichts höherrangigen Rechts problematisch** sind, aus dem ChAR-Gesetz-E zu streichen. Im Gesetzesentwurf wird fälschlicherweise davon ausgegangen, dass die „Akzeptanz der humanitären Migrationspolitik durch konsequente Rückführungen“ erreicht werden kann. Dies ist eine für Debatten in der Aufnahmegesellschaft schädliche und das **Narrativ bisheriger Regierungen fortführende Falschannahme**. Der im Koalitionsvertrag angekündigte **Paradigmenwechsel kann so nicht gelingen**. Mit weiteren Gesetzesverschärfungen, die den Eindruck erwecken nicht-deutsche Staatsangehörige seien vielfach straffällig oder die ein vermeintliches Vollzugsdefizit bei Abschiebungen betonen, wird genau das Gegenteil bewirkt. Es braucht vielmehr auch von Seiten der Politik den Willen und den Einsatz, um die öffentliche Debatte zu verändern und einen **Neuanfang in der Migrations- und Integrationspolitik** tatsächlich zu gestalten.

B. Chancen-Aufenthaltsrecht effektiv ausgestalten

Die Schaffung eines Chancen-Aufenthaltsrechts als eine Perspektive für langjährig geduldete Personen ist ausdrücklich zu begrüßen. Um eine innovative und zukunftsorientierte Regelung zu schaffen und der bisherigen Praxis von Kettenduldungen tatsächlich ein Integrationsinstrument entgegenzusetzen sind zunächst grundlegende Änderungen am vorgesehenen Gesetzesentwurf erforderlich. Doch auch wenn es bei der jetzt vorgesehenen „Altfallregelung“ bleiben sollte, sind dringend Änderungen erforderlich, um zumindest der Gruppe der nun einmalig potenziell Begünstigten tatsächlich eine realistische aufenthaltsrechtliche Perspektive zu eröffnen.

I. Grundlegende Änderungen am Chancen-Aufenthaltsrecht erforderlich

1. Stichtagsunabhängige und unbefristete Regelung notwendig

a. Keinen Stichtag vorsehen

Um die Vision des Koalitionsvertrags zu verwirklichen und Kettenduldungen ein wirkungsvolles und zukunftsorientiertes Instrument der Integration entgegenzusetzen, muss das Chancen-

Aufenthaltsrecht stichtagsunabhängig sein (so auch die Empfehlung des Bundesratsausschusses AIS vom 5.9.2022, BR-Drs. 367/1/22, Nr. 13).

Die Wirkung des § 104c AufenthG-E als „einmalige Sonderregelung“ mit Stichtag 1. Januar 2022 ist extrem begrenzt. Der Regierungsentwurf prognostiziert selbst, dass nur eine geringe Zahl von langfristig Geduldeten von der vorgesehenen Regelung profitieren wird (siehe oben: A.). Auch frühere singuläre Altfallregelungen haben sich in Vergangenheit als „Tropfen auf dem heißen Stein“ erwiesen.

Das Ziel Kettenduldungen „deutlich zu reduzieren“ kann nur durch eine dauerhafte und zukunftsorientierte Integrationschance erreicht werden.

→ Die Worte „am 1. Januar 2022“ in § 104c Abs. 1 AufenthG-E sind zu streichen.

b. Hilfsweise: Stichtag bei Inkrafttreten des Gesetzes

Wenn es nicht zu einer stichtagsunabhängigen Regelung kommt, sollte zumindest der Umstand berücksichtigt werden, dass seit Ankündigung des Chancen-Aufenthaltsrechts bis zu dessen Umsetzung erhebliche Zeit verstrichen sein wird. Wenn es bei dem Stichtag bleibt, wird es darauf hinauslaufen, dass nur Personen von der Regelung profitieren können, die sich bereits seit mindestens (fast) sechs Jahren in Deutschland aufhalten. Entsprechend sollte sich der Stichtag daher an dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Chancen-Aufenthaltsrechts orientieren.

→ Hilfsweise sollten die Worte „am 1. Januar 2022“ durch die Formulierung „am Tag des Inkrafttretens dieser Regelung“ ersetzt werden.

c. Keine Befristung vorsehen

Die mit dem Stichtag verbundene Befristung des Chancen-Aufenthaltsrechts, die in Artikel 5 und 8 des Gesetzesentwurfs vorgesehen ist, muss gestrichen werden (so auch die Empfehlung des Bundesratsausschusses AIS vom 5.9.2022, BR-Drs. 367/1/22, Nr. 22). Für den Fall, dass der Stichtag gestrichen wird, ist die Streichung der Befristung konsequente Folge der Schaffung einer dauerhaften Perspektive aus der Kettenduldung. Aber auch wenn der Stichtag erhalten bleibt, sollte von der Befristung abgesehen werden, um der größtmöglichen Zahl von einmalig begünstigten Personen die Chance auf eine aufenthaltsrechtliche Perspektive zu eröffnen.

→ Die Befristung der Regelung des § 104c, die in Artikel 5 und 8 des Gesetzesentwurfs vorgesehen ist, ist zu streichen.

2. Anspruchsregelung notwendig

Das Chancen-Aufenthaltsrecht muss als Anspruch („ist zu erteilen“) geregelt werden, um die im Koalitionsvertrag angestrebte vereinfachte Gesetzesanwendung und Rechtssicherheit zu gewährleisten (so auch die Empfehlung des Bundesratsausschusses AIS vom 5.9.2022, BR-Drs. 367/1/22, Nr. 12). Eine solche Anspruchsnorm würde zusammen mit einer progressiven Reform der Bleiberechtsregelungen (§§ 25a und 25b AufenthG, siehe unten: C.) im Sinne des angekündigten Paradigmenwechsels sein. Die aktuell vorgezogenen Gesetzesänderungen wären so bereits „anwendungsfreundlich und systematisiert“, was mit einem angestrebten Einwanderungsgesetzbuch bezweckt wird.

Laut Entwurfsbegründung soll langjährig in Deutschland aufhaltigen drittstaatsangehörigen Menschen die „verlässliche Lebensplanung“ ermöglicht werden. Die bisher in § 104c AufenthG-E vorgesehene Soll-Regelung gewährleistet dies nicht. Die Erteilungsvoraussetzungen und Ausschlussgründe sind zwar detailliert geregelt, dennoch kann unter „atypischen Umständen“ die Erteilung verweigert werden. Wann ein atypischer Fall vorliegt, ist aber weder im Gesetzesentwurf

noch in der Entwurfsbegründung definiert. Zu befürchten ist daher eine von Ort zu Ort unterschiedliche Entscheidungspraxis der jeweiligen Ausländerbehörden, welcher erst mit Erlassen und Verwaltungsvorschriften und schließlich mit Gerichtsentscheidungen begegnet werden könnte. Dies sind die Erfahrungen, die mit den Soll-Regelungen der §§ 25a und 25b AufenthG bisher gemacht wurden (siehe unten: C.).

→ In § 104c Abs. 1 S. 1 AufenthG-E ist das Wort „soll“ durch „ist“ und die Wörter „erteilt werden“ durch „zu erteilen“ zu ersetzen.

Auch das Absehen von der Titelerteilungssperre des § 10 Abs. 3 S. 2 AufenthG bei vorausgegangener Ablehnung eines Asylantrags als offensichtlich unbegründet ist im Entwurf als Ermessensregelung formuliert, die ohne weitere Vorgaben zu einer uneinheitlichen Anwendung führen wird.

→ In § 104c Abs. 3 S. 1 AufenthG-E ist das Wort „kann“ durch „ist“ zu ersetzen.

3. Verlängerung des Chancen-Aufenthaltsrechts ermöglichen

Die Möglichkeit der Verlängerung des Chancen-Aufenthaltsrechts muss gegeben sein, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung der vorgesehenen Anschlusstitel (bisher nur §§ 25a und 25b AufenthG) nach einem Jahr nicht vorliegen, obwohl Betroffene hierfür ausreichende Anstrengungen unternommen haben.

Die im Regierungsentwurf vorgesehene „einmalige Sonderregelung ohne Verlängerungsmöglichkeit“ ist zu kurz gegriffen. Damit wird die mit dem Gesetzesentwurf bezweckte „deutliche Reduzierung“ der hohen Zahl der Geduldeten verfehlt. Die im Entwurf geäußerte Befürchtung, eine Verlängerungsmöglichkeit könnte den Eindruck erwecken, dass ein Aufenthaltstitel durch „bloßes Zuwarten“ erlangt werden könnte, ist unbegründet, da für die Titelerteilung im Anschluss an das Chancen-Aufenthaltsrecht neben der Aufenthaltsdauer weitere Voraussetzungen erfüllt sein müssen.

Es steht vielmehr zu befürchten, dass es Personen mit Chancen-Aufenthaltsrecht binnen Jahresfrist nicht gelingen wird, sämtliche Anforderungen der Bleiberechtsregelungen – zu denen eine Brücke gebildet werden soll – zu erfüllen (siehe unten: C. zu den notwendigen Anpassungen dieser Voraussetzungen). Die etwa für § 25a AufenthG zu erreichende erforderliche Lebensunterhaltssicherung bei gleichzeitiger Erlangung der vorausgesetzten Deutschkenntnisse (A2) stellt potenziell Begünstigte vor große Herausforderungen, insbesondere, wenn sie noch minderjährige Kinder zu betreuen haben. Die Praxis zeigt, dass vor allem die für ein Bleiberecht erforderliche Identitätsklärung vielen Betroffenen trotz intensiver Bemühungen nicht innerhalb eines Jahres gelingt. Im Regierungsentwurf wird schließlich selbst davon ausgegangen, dass nur ein Bruchteil der Chancen-Aufenthaltsrecht Berechtigten innerhalb eines Jahres ein Bleiberecht erlangen wird.

Dementsprechend gilt es eine Möglichkeit der Verlängerung des Chancen-Aufenthaltsrechts für die Fälle zu schaffen, in denen es Betroffenen trotz ausreichender Bemühungen nicht gelingt, die Anforderungen an ein Bleiberecht zu erfüllen.

→ Dem § 104c AufenthG-E ist eine Möglichkeit zur Verlängerung des Chancen-Aufenthaltsrechts hinzuzufügen, wenn Betroffene trotz ausreichender Bemühungen nicht in der Lage waren, sämtliche Voraussetzungen für ein Bleiberecht binnen Jahresfrist zu bewerkstelligen.

4. Realistischen Übergang in alle Aufenthaltstitel ermöglichen

a. Realistischen Übergang in Bleiberechtsregelungen schaffen

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. Damit die Anforderungen der Bleiberechtsregelungen tatsächlich erreichbar sind, müssen Anpassungen dieser

Voraussetzungen erfolgen, die der Lebenswirklichkeit der Betroffenen entsprechen und ihnen eine realistische Perspektive der Aufenthaltssicherung bietet (hierzu unten: C.).

Falls §§ 25a und 25b AufenthG nicht grundsätzlich als Anspruchsnormen umgestaltet werden (siehe unten: C.) sollte zumindest der Anspruch auf Erteilung dieser Bleiberechte für Personen mit Chancen-Aufenthaltsrecht eingeführt werden, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind. Dies entspricht dem Ziel, dass das Chancen-Aufenthaltsrecht vor allem als Brücke zu den Bleiberechtsregelungen dienen soll und gewährleistet für Betroffene die in der Gesetzesbegründung bezweckte verlässliche Lebensplanung.

→ Es ist zu regeln, dass für Personen mit Chancen-Aufenthaltsrecht ein Anspruch auf ein Bleiberecht nach § 25a oder § 25b AufenthG besteht, wenn die hierfür erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind.

b. Übergang in beliebige Aufenthaltstitel ermöglichen

Neben der Anschlusserteilung der Titel nach §§ 25a und 25b AufenthG ist der Übergang in sämtliche Aufenthaltstitel zu ermöglichen.

Es ist nicht nachvollziehbar, aus welchen Gründen die Erteilung eines Titels zum Zwecke der Ausbildung (§§ 16-17 AufenthG), der Erwerbstätigkeit (§§ 18-21 AufenthG) oder aus familiären Gründen (§§ 27 ff AufenthG) Personen mit einem Chancen-Aufenthaltsrecht verwehrt werden sollte, selbst wenn sie alle Erteilungsvoraussetzungen hierfür erfüllen (so auch die Empfehlung des BR-Ausschusses AIS vom 5.9.2022, BR-Drs. 367/1/22, Nr. 17). Die Beschränkung des Übergangs auf die Bleiberechte erscheint nicht sachgerecht, steht den Zielen des Koalitionsvertrags entgegen und wird im Regierungsentwurf nicht begründet. Weder die Titelerteilungssperren des § 10 Abs. 3 S. 1 und S. 2 AufenthG noch die Regelerteilungsvoraussetzung des § 5 Abs. 2 AufenthG stehen der Erteilung anderer Aufenthaltstitel entgegen, da sie bereits durch die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis als Chancen-Aufenthaltsrecht überwunden werden.

Das Vorstehende macht es zugleich erforderlich, die Fiktionswirkung des § 81 Abs. 4 AufenthG auch für die Beantragung anderer Aufenthaltstitel eintreten zu lassen. Dementsprechend ist auch der im Gesetzesentwurf vorgesehene Ausschluss der Fiktionswirkung nach § 81 Abs. 4 AufenthG bei Beantragung anderer Titel als nach den §§ 25a und 25b AufenthG nicht sachgerecht und zu streichen (so auch die Empfehlung des BR-Ausschusses AIS vom 5.9.2022, BR-Drs. 367/1/22, Nr. 17).

→ Die Sätze 4 und 5 in § 104c Abs. 3 AufenthG-E sind zu streichen.

II. Weitere Änderungen am Chancen-Aufenthaltsrecht

Neben diesem grundlegenden Änderungsbedarf, mit dem die Schaffung einer fortschrittlichen und integrationsfördernden Perspektive für langfristig Geduldete gelingen kann, sind weitere Änderungen erforderlich, um die Regelung praxistauglich zu gestalten.

Es ist positiv hervorzuheben, dass einige unter anderem von PRO ASYL geforderte Änderungen, die für eine wirkungsvolle Regelung im Sinne des Koalitionsvertrags notwendig sind, im Regierungsentwurf aufgenommen wurden. Diese sind unter anderem:

- Nunmehr wird konsequent neben dem Abweichen von der Identitätsklärung auch von der Regelerteilungsvoraussetzung der Passpflicht abgesehen.
- Das noch im Referentenentwurf neben dem Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung vorausgesetzte, keinen Mehrwert bietende Bekenntnis zur Rechts- und Gesellschaftsordnung wurde gestrichen.

- Die ursprünglich vorgesehene Nichtanrechnung von Zeiten mit Chancen-Aufenthaltsrecht für die Niederlassungserlaubnis wurde gestrichen, was angesichts bisheriger Erfahrungen mit Bleibe- und Altfallregelungen sinnvoll ist.
- Die verfassungsrechtlich höchst zweifelhafte Regelung zur „Sippenhaftung“ bei Straffälligkeit von Familienangehörigen wurde gestrichen.

1. Umfassende Anrechnung von Voraufenthaltszeiten

a. Anrechnung aller erlaubten Voraufenthaltszeiten

Dass im Regierungsentwurf nunmehr Voraufenthaltszeiten mit Aufenthaltserlaubnissen zu anderen Zwecken als aus humanitären Gründen für die Erlangung des Chancen-Aufenthaltsrechts angerechnet werden, ist konsequent im Sinne einheitlicher Regelungen zu den Bleiberechten. Klarer und umfassender wäre die Einfügung des Begriffs „erlaubt“, um auch Zeiten des rechtmäßigen Aufenthalts ohne Aufenthaltserlaubnis und weitere Aufenthaltstitel zu erfassen.

→ Die Worte „mit einer Aufenthaltserlaubnis“ in § 104c Abs. 1 S. 1 AufenthG-E sind zu streichen und durch das Wort „erlaubt“ zu ersetzen.

b. Anrechnung aller Duldungszeiten durch Streichung von § 60b AufenthG

Der Regierungsentwurf enthält nun die der gesetzgeberischen Intention entsprechende Klarstellung, dass auch Zeiten mit Duldungen nach § 60b AufenthG (sogenannte „Duldung Light“) für die Erlangung des Chancen-Aufenthaltsrechts anzurechnen sind. Dies verdeutlicht den Sachzusammenhang zwischen den vorab vorgesehenen Änderungen im ChAR-Gesetzesentwurf und der im Koalitionsvertrag vorgesehenen Streichung des § 60b AufenthG. Folgerichtig und im Sinne einer effizienten Gesetzgebung und vereinfachten Rechtsanwendung sollte § 60b AufenthG bereits im Rahmen des aktuellen Gesetzgebungsverfahrens zum ChAR-Gesetz gestrichen werden (so auch die Empfehlungen der Bundsratsausschüsse In & AIS vom 5.9.2022, BR-Drs. 367/1/22, Nr. 2).

→ § 60b AufenthG ist zu streichen. Entsprechend bedarf es der Regelung des § 104c Abs. 1 S. 3 AufenthG-E dann nicht mehr.

c. Chancen-Aufenthaltsrecht für Illegalisierte ermöglichen

Es leben laut verschiedener Schätzungen etwa 500.000 Menschen ohne dokumentierten Aufenthaltsstatus in Deutschland. Viele von ihnen leben bereits langfristig hier und haben trotz ihres unrechtmäßigen Aufenthalts Integrationsleistungen erbracht. Auch diesen Menschen sollte durch die Erteilung des Chancen-Aufenthaltsrechts eine aufenthaltsrechtliche Perspektive eröffnet 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. Damit könnte einem Teil der betroffenen Menschen eine Perspektive aus der Illegalität heraus aufgezeigt werden.

→ Es ist ein Zugang zum Chancen-Aufenthaltsrecht für Personen zu schaffen, die langjährig ohne dokumentierten Aufenthalt in Deutschland leben.

2. Ausschluss bei strafrechtlicher Verurteilung streichen

Es ist zu begrüßen, dass jugendstrafrechtliche Verurteilungen, die nicht auf Jugendstrafe lauten, im Regierungsentwurf nunmehr beim Ausschluss von Chancen-Aufenthaltsrecht nicht berücksichtigt werden. Diese Anpassung gegenüber dem Referentenentwurf ist jedoch nicht ausreichend. Die

Berücksichtigung vergangener strafrechtlicher Verurteilungen ist unverhältnismäßig und entspricht nicht dem angestrebten Ziel Personen, die sich nunmehr rechtstreu verhalten und Integrationsleistungen erbringen, eine aufenthaltsrechtliche Perspektive zu eröffnen.

Das rechtlich missbilligte Verhalten wird durch strafrechtliche Maßnahmen bereits geahndet. Es ist unverhältnismäßig, die Betroffenen für dieselbe Straftat doppelt zu sanktionieren, indem ihnen zusätzlich aufenthaltsrechtliche Perspektiven verwehrt werden. Die Versagung einer Aufenthaltserlaubnis hat für Betroffene oftmals grundrechtsrelevante Bedeutung (Art. 6 GG, Art. 8 EMRK), wobei das öffentliche Interesse am Schutz vor Gefahren durch straffällig gewordene Personen, insbesondere bei geringfügigen Straftaten, wie sie im Entwurf als Ausschlussgrund vom Chancen-Aufenthaltsrecht vorgesehen sind, dahinter zurücktreten muss. So können nach dem Regelungsentwurf geringfügige Delikte, die weit zurückliegen und etwa fahrlässig wegen mangelnder Kenntnis des Rechtssystems oder aus sozialer Not heraus begangen wurden, trotz langjähriger Rechtstreue zur Versagung des Chancen-Aufenthaltsrechts führen.

→ Der Ausschlusstatbestand in § 104c Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AufenthG-E ist zu streichen.

Hilfsweise ist der Ausschluss vom Chancen-Aufenthaltsrecht bei strafrechtlicher Verurteilung dem in § 25b Abs. 2 Nr. 2 AufenthG anzugleichen, der das Vorliegen eines besonders schweren Ausweisungsinteresses (§ 54 Abs. 1 AufenthG) oder wegen Verurteilung schweren Ausweisungsinteresses (§ 54 Abs. 2 Nr. 1 und 2 AufenthG) voraussetzt. Für die Versagung des Bleiberechts nach § 25b AufenthG bedarf es also mindestens der Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von sechs Monaten (bzw. zu einer Jugendstrafe von einem Jahr ohne Aussetzung auf Bewährung). Demgegenüber soll beim Chancen-Aufenthaltsrecht bereits eine Verurteilung zu einer Geldstrafe von insgesamt 50 Tagessätzen (bzw. 90 Tagessätzen bei aufenthaltsrechtlichen Straftaten) zu einem Ausschluss führen.

Diese wäre indessen schon bei dem sog. Armutsdelikt des einfachen Fahrens ohne Fahrschein (§ 265a StGB) erfüllt und auch bei Straftaten, die nur von nicht-deutschen Staatsangehörigen begangen werden können, wie etwa bei wiederholten Verstößen gegen räumliche Beschränkungen (§ 61 Abs. 1 oder 1c i.V.m. § 95 Abs. 1 Nr. 7 AufenthG bzw. § 86 Abs. 1 AsylG) oder auch erstmaliger unerlaubter Einreise ohne Pass oder Visum (§ 95 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG). Dabei wird aus der Praxis berichtet, dass die verhängten Strafen je nach Bundesland sehr unterschiedlich ausfallen, z.T. willkürlich und unverhältnismäßig erscheinen und Behörden es damit in der Hand haben, die Erlangung von Bleiberechten zu verhindern.

Da das Chancen-Aufenthaltsrecht gerade eine Brücke zu einem Bleiberecht nach § 25b AufenthG bilden soll, wird das Auseinanderklaffen der Voraussetzungen für einen Ausschlussgrund dem Sinn und Zweck des Gesetzes nicht gerecht.

→ Zumindest ist der Ausschlusstatbestand in § 104c Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AufenthG-E jenem in § 25b Abs. 2 Nr. 2 AufenthG anzugleichen.

3. Ausschluss wegen Falschangaben und Täuschung streichen

Im Regierungsentwurf wurde im Vergleich zum Referentenentwurf der Ausschluss wegen Täuschung leicht präzisiert. So sind nunmehr nur vorsätzlich und wiederholt gemachte Falschangaben oder Täuschungen ein Versagungsgrund und führen nur im Regelfall (Soll-Versagung) zum Ausschluss vom Chancen-Aufenthaltsrecht. Durch die Formulierung sollen wohl nur vergangene Täuschungshandlungen berücksichtigt werden, die weiterhin die Abschiebung verhindern.

Im Koalitionsvertrag ist von einem Ausschluss aufgrund von Falschangaben oder Täuschungshandlungen hingegen nicht die Rede. Im Gegenteil wird die Identitätsklärung ausdrücklich nicht für das Chancen-Aufenthaltsrecht vorausgesetzt, denn dieses soll gerade dem Identitätsnachweis dienen. Betroffene sollen also die Gelegenheit erhalten, vergangene falsche Angaben zu korrigieren. Dieser Ausschlussgrund ist auch in seiner geänderten Formulierung zu

streichen, da er der Umsetzung des Chancen-Aufenthaltsrechts entgegensteht (so auch die Empfehlung des BR-Ausschusses AIS vom 5.9.2022, BR-Drs. 367/1/22, Nr. 15).

→ § 104c Abs. 1 S. 2 AufenthG-E ist zu streichen.

Hilfsweise ist eindeutig zu regeln, dass nur nachweisliche und vorsätzliche, aktuell andauernde wiederholte Falschangaben oder Täuschungen für den Ausschluss beachtlich sein dürfen und nur dann, wenn sie nachweislich allein ursächlich für das Abschiebungshindernis sind. Ansonsten wäre die Bestimmung zu unklar und würde zu uneinheitlicher Anwendung führen. Dies ist klar im Gesetz zu regeln (Ausführungen in der Gesetzesbegründung sind nicht ausreichend). Es ist auch gesetzlich klarzustellen, dass die Behörden die Beweisspflicht dafür tragen, dass die Abgaben zur Identität oder Staatsangehörigkeit unzutreffend sind oder eine Täuschung hierüber vorliegt (vgl. etwa OVG Niedersachsen, Beschluss vom 24.8.2006, 7 MW 36/06, asyl.net M8720 zu Arbeitsverboten).

→ Zumindest ist zu regeln, dass nur nachweisliche und vorsätzliche, aktuell andauernde wiederholte Falschangaben oder Täuschungen für den Ausschluss beachtlich sein dürfen und nur dann, wenn sie nachweislich der alleinige Grund für das Abschiebungshindernis sind.

4. Weitere Forderungen

Klare Regelung von Mitwirkungspflichten und behördlichen Hinweispflichten: Es ist begrüßenswert, dass behördliche Hinweispflichten in § 104c Abs. 4 AufenthG-E eingeführt wurden. Es steht aber zu befürchten, dass diese in der Praxis lediglich mit allgemeinen schriftlichen Hinweisen auf §§ 25a und 25b AufenthG bei Erteilung des Chancen-Aufenthaltsrechts erfüllt werden. Um Betroffenen eine realistische Chance, insbesondere zur Identitätsklärung, einzuräumen, müssen Mitwirkungspflichten und behördliche Hinweispflichten umfassend gesetzlich definiert werden (siehe unten: D.II.).

Erfassung aller Familienangehörigen: Auch personensorge- oder umgangsberechtigte Elternteile von Minderjährigen sollten, neben den in § 104c Abs. 2 S. 1 AufenthG-E genannten Familienangehörigen, ein Chancen-Aufenthaltsrecht erhalten. Auf das Erfordernis der häuslichen Gemeinschaft sollte bei allen Familienangehörigen verzichtet werden (ggf. ist wie bei § 25b Abs. 4 AufenthG auf die „familiäre Lebensgemeinschaft“ abzustellen).

C. Bleiberechtsregelungen

Schon 2015 wurde durch die erstmalige Einführung einer alters- und stichtagsunabhängigen Regelung in § 25b AufenthG und die Beseitigung „verzichtbarer Hemmnisse“ in Bezug auf den 2011 eingeführten § 25a AufenthG darauf abgezielt die Rechtsstellung derjenigen zu stärken, die auch ohne rechtmäßigen Aufenthalt aner kennenswerte Integrationsleistungen erbracht haben (Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 25.2.2015, BT-Drs. 18/4097, S. 1). Die Auswirkungen dieser Gesetzesänderungen waren jedoch gering: es wurden im Vergleich zur Gesamtzahl der langjährig Geduldeten nur wenige Titel nach den Bleiberechtsregelungen erteilt (vgl. Antwort der Bundesregierung vom 7.2.2017 auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 18/10931).

Die aktuelle gesetzgeberische Gelegenheit sollte genutzt werden, um die bestehenden dauerhaften Bleiberechtsregelungen der §§ 25a und 25b AufenthG zu reformieren, damit wie im Koalitionsvertrag vorgesehen „neue Chancen für Menschen [geschaffen werden], die bereits ein Teil unserer Gesellschaft geworden sind“.

I. Erforderliche Änderungen beider Bleiberechtsregelungen

1. Bleiberechte zu Anspruchsregelungen umgestalten

Die Bleiberechtsregelungen der §§ 25a und 25b AufenthG sollten als Anspruch („ist zu erteilen“) geregelt werden, um die im Koalitionsvertrag angestrebte vereinfachte Gesetzesanwendung und Rechtssicherheit zu gewährleisten. Mit der Ausgestaltung der Bleiberechte als Anspruchsnormen könnten diese im Sinne des angekündigten Paradigmenwechsels bereits vor Gestaltung eines angestrebten Einwanderungsgesetzbuchs anwendungsfreundlich und systematisiert gestaltet werden.

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 diesen Vorschriften detailliert geregelten Erteilungsvoraussetzungen nicht erkennbar, unter welchen Bedingungen ein Abweichen vom Regelfall vorliegen könnte. Die „Soll“-Regelung sollte daher durch einen Anspruch auf Erteilung ersetzt werden.

Die bisherigen Erfahrungen mit Altfall- und Bleiberechtsregelungen haben gezeigt, dass neben den zu engen Erteilungsvoraussetzungen vor allem die Auslegungs- und Ermessensspielräume der Ausländerbehörden dazu geführt haben, dass das bereits seit Jahrzehnten anvisierte Ziel, sogenannte Kettenduldungen zu reduzieren, bisher nicht erreicht wurde.

→ Das Wort „soll“ in § 25a Abs. 1 S. 1 und in § 25b Abs. 1 S. 1 AufenthG ist durch das Wort „ist“ zu ersetzen.

2. Übergang in ein Bleiberecht bei anhängigem Asylverfahren

Durch Schaffung eines Anspruchs könnte der Übergang in ein Bleiberecht auch bereits während eines laufenden Asylverfahrens ermöglicht werden. Bislang ist dies wegen § 10 Abs. 1 AufenthG ausgeschlossen, der die Erteilung eines Aufenthaltstitels vor dem bestandskräftigen Abschluss des Asylverfahrens nur in Fällen eines gesetzlichen Anspruchs erlaubt. Daher ist es bisher bei einem anhängigen Asylverfahren notwendig, zuerst eine Aufenthaltzzusicherung zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach §§ 25a oder 25b AufenthG einzuholen, ehe ein Asylantrag zurückgenommen werden kann, um so eine aufenthaltsrechtliche Perspektive vor Aufgabe des Asylverfahrens sicherzustellen (vgl. Anwendungshinweise des Innenministeriums NRW vom 29.9.2011, 15-39.08.01-1-11-354, Abschn. IV Nr. 1).

→ In § 25a Abs. 1 S. 1 und in § 25b Abs. 1 S. 1 AufenthG sind dem Wort „geduldeten“ die Wörter „oder gestatteten“ anzufügen.

3. Anrechnung von Duldungszeiten bei ungeklärter Identität – „Duldung light“ abschaffen

Da im Regierungsentwurf nun auch der Übergang aus dem Chancen-Aufenthaltsrecht in das Bleiberecht nach § 25a AufenthG vorgesehen ist, soll nunmehr folgerichtig durch § 25a Abs. 5 AufenthG-E (wie in § 25b Abs. 7 AufenthG-E) die Möglichkeit der Anrechnung der Zeiten mit „Duldung light“ für jene Personen geschaffen werden, die ein Chancen-Aufenthaltsrecht innehatten.

Wieso aber angesichts der im Koalitionsvertrag vorgesehenen Abschaffung der „Duldung light“ nur für Personen mit Chancen-Aufenthaltsrecht die Zeiten des Besitzes einer Duldung nach § 60b AufenthG berücksichtigt werden, ist nicht nachvollziehbar. Dies verdeutlicht, dass es ein gravierendes Versäumnis wäre, die im Koalitionsvertrag vorgesehene Abschaffung von § 60b AufenthG nicht bereits mit dem vorliegenden Gesetzentwurf zu realisieren (siehe unten: D.I.).

→ Die Duldung für Personen mit ungeklärter Identität nach § 60b AufenthG ist jetzt abzuschaffen.

Hilfsweise: Falls die Abschaffung nicht mit dem ChAR-Gesetz erfolgt, sind bei allen Geduldeten die Zeiten einer „Duldung light“ für die Erlangung der Bleiberechte anzurechnen.

→ Hilfsweise ist in § 25a Abs. 5 und § 25b Abs. 7 AufenthG-E allgemein zu regeln, dass auch die in § 60b Abs. 5 S. 1 AufenthG genannten Zeiten anzurechnen sind.

Die trotz angekündigter Abschaffung der „Duldung light“ im Koalitionsvertrag vorgesehene Verstärkung der Wirkung des § 60b Abs. 5 S. 1 AufenthG („*Tragen Geduldete nicht zur Klärung ihrer Identität bei, wird der Zeitraum der Duldung nicht für ein Bleiberecht angerechnet.*“) widerspricht dem erklärten Ziel Personen eine aufenthaltsrechtliche Perspektive zu eröffnen, nachdem sie etwa wegen fehlender Identitätsklärung langjährig nur geduldet wurden. Darüber hinaus hat sich in der Praxis gezeigt, dass vage Formulierungen wie „tragen nicht zur Klärung bei“ aber auch detailliertere Regelungen wie § 60b AufenthG Raum für uneinheitliche und z.T. unverhältnismäßige behördliche Ermessenserwägungen schaffen. Es wäre so weiterhin mit Kettenduldungen zu rechnen, deren Verhinderung Ziel des Koalitionsvertrages ist.

→ Duldungszeiten sind umfassend und ohne Ausnahme für die Erlangung von Bleiberechten anzurechnen.

4. Chance zur Identitätsklärung praxistauglich gestalten

Die sowohl nach § 25a Abs. 6 S. 2 als auch § 25b Abs. 8 S. 2 AufenthG-E vorgesehene Ermessenserteilung des jeweiligen Bleiberechts an Personen mit Chancen-Aufenthaltsrecht, denen die Identitätsklärung trotz erforderlicher Bemühungen binnen Jahresfrist nicht gelungen ist, besteht bereits jetzt über § 5 Abs. 3 S. 2 AufenthG. Allerdings ist das Verhältnis der Regelungen unklar und daher besteht die Gefahr von Anwendungsproblemen. In der Praxis nutzen Behörden zum Großteil diese Ermessensregelung nicht. Vielmehr scheitert die Erteilung eines Bleiberechts häufig an der fehlenden Identitätsklärung, die aber von Behörden nicht als unmöglich oder unzumutbar eingeschätzt wird. Daher bedarf es eindeutiger Regelungen zur Mitwirkungspflicht und behördlichen Hinweispflicht, die bereits im ChAR-Gesetz geregelt werden sollten (siehe unten: D.II.).

Da aber eben in einer solchen Situation keine weiteren erforderlichen und zumutbaren Schritte zur Identitätsklärung gegeben sind, sollte für solche Fälle eine Regelung eingeführt werden, die das Absehen von der Identitätsklärung für die Erteilung eines Bleiberechts zwingend vorsieht.

→ Es sollte eine Regelung in §§ 25a und 25b AufenthG eingeführt werden, wonach bei Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit der Identitätsklärung zwingend von diesem Erfordernis abgesehen werden muss.

Zudem zeigt sich gerade an dieser Stelle zugleich deutlich der Mangel des vorliegenden Gesetzentwurfs, dass die im Koalitionsvertrag vorgesehene Schaffung der Möglichkeit der Identitätsklärung durch eidesstattliche Versicherung nicht umgesetzt wird. Denn auf diese Weise könnten zahlreiche Menschen, denen die Klärung ihrer Identität auf andere Weise nicht möglich ist, diese Voraussetzung künftig auf diesem Weg erfüllen. Für sie bedürfte es damit erst gar keines Rückgriffs auf § 25a Abs. 6 S. 2 und § 25b Abs. 8 S. 2 AufenthG-E.

→ Abs. 6 in § 25a und Abs. 8 in § 25b AufenthG-E sind zu streichen.

→ Es bedarf der Aufnahme der im Koalitionsvertrag vorgesehenen gesetzlichen Regelung zur Möglichkeit des Nachweises der Identität durch Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung in den vorliegenden Gesetzentwurf.

II. Weitere Verbesserungen des Bleiberechts für junge Menschen notwendig

Mit dem Gesetzentwurf soll die 2011 geschaffene und 2015 reformierte Bleiberechtsregelung des § 25a AufenthG weiterentwickelt werden. Die Herabsetzung der erforderlichen Voraufenthaltszeiten sowie der Zeiten des Schulbesuchs von jeweils vier auf drei Jahre und die Heraufsetzung des möglichen Alters für die Antragstellung von der Vollendung des 21. auf die Vollendung des 27. Lebensjahres (und Änderung zu „junge Volljährige“) ist zu begrüßen. Damit wird die Regelung ein Stück praxisnäher und mehr Jugendliche und junge Erwachsene werden von ihr profitieren können.

Es sind jedoch dringend weitere Änderungen an der Regelung erforderlich, um jungen Menschen im Sinne des Koalitionsvertrags neue Chancen zu verschaffen und Kettenduldungen zu reduzieren.

1. Herabsetzung des Alters potenziell Begünstigter

Die Anwendung des § 25a AufenthG ist auf Kinder unter 14 Jahren auszuweiten (so auch die Empfehlung des BR-Ausschusses AIS vom 5.9.2022, BR-Drs. 367/1/22, Nr. 8). Auch Kinder unter 14 Jahren können oftmals schon die Voraussetzungen für die Bleiberechtsregelung nach § 25a AufenthG erfüllen. Es ist kein Grund ersichtlich, warum das Alter für potenziell von der Regelung Begünstigte nicht entsprechend abgesenkt werden sollte.

→ In § 25a Abs. 1 S. 1 AufenthG ist das Wort „jugendlichen“ durch das Wort „minderjährigen“ zu ersetzen. Allgemein könnte auch der Begriff „junge Menschen“ genutzt werden.

2. Junge Menschen mit Erkrankung oder Behinderung berücksichtigen

Da sie regelmäßig die in § 25a AufenthG geforderten Integrationsleistungen nicht erfüllen können, werden junge Menschen mit physischen oder psychischen Erkrankungen oder Behinderungen von der Anwendung des Bleiberechts faktisch ausgeschlossen. Dies verstößt gegen grund- und menschenrechtliche Garantien (wie etwa Art. 5 Abs. 2 UN-Behindertenrechtskonvention). Entsprechend der Regelung in § 25b Abs. 3 AufenthG sind diese besonderen Hürden bei der Erfüllung der Integrationsleistungen zu berücksichtigen.

→ Es ist eine Regelung einzuführen, die im Fall von Erkrankung oder Behinderung Ausnahmen von den Erteilungsvoraussetzungen vorsieht.

3. Integrationsleistungen neben Schulbesuch berücksichtigen

Die Erweiterung auf unter 27-Jährige wird vielfach leerlaufen, wenn an der Voraussetzung des dreijährigen Schulbesuchs oder Schul- bzw. Ausbildungsabschlusses festgehalten wird. Integrationsleistungen von jungen Menschen, die einer Beschäftigung nachgehen, sich in einer Ausbildung, einem Studium, in einem gesetzlich geregelten Freiwilligendienst, in einer Einstiegsqualifizierung, in einem Praktikum, in einem Deutsch- oder Integrationskurs oder in einer anderweitigen berufs- oder ausbildungsvorbereitenden Maßnahme befinden, sollten für die Erteilung des Bleiberechts berücksichtigt werden.

→ Es sollte geregelt werden, dass neben dem Schulbesuch auch andere Integrationsleistungen zur Erfüllung der Voraussetzungen des § 25a AufenthG ausreichen.

Um den Erfolgsdruck für junge Menschen zu reduzieren und ihre Lebenswirklichkeit angemessen zu berücksichtigen, sollte nicht nur auf den erfolgreichen Schulbesuch, sondern alternativ auch auf den regelmäßigen Schulbesuch abgestellt werden. Kinderrechtsorganisationen fordern zudem, auf den „überwiegend erfolgreichen“ Schulbesuch abzustellen, um den Leistungsdruck auf junge Geflüchtete zu senken.

→ § 25a Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AufenthG ist zu ändern, indem von „überwiegend erfolgreich“ gesprochen wird und die Wörter „regelmäßig oder“ eingefügt werden.

4. Erfordernis der Lebensunterhaltssicherung für Familienangehörige herabsetzen

Das in § 25a Abs. 2 AufenthG vorgesehene abgeleitete Bleiberecht für Familienangehörige einer bleibeberechtigten Person scheitert in der Praxis häufig an der vorausgesetzten vollständigen Lebensunterhaltssicherung. In § 25b Abs. 1 S. 2 Nr. 3 AufenthG wird lediglich die überwiegende Lebensunterhaltssicherung verlangt.

→ Die Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung in § 25a Abs. 2 AufenthG sind denen des § 25b AufenthG anzupassen.

5. Ausschluss von Familienangehörigen bei Straffälligkeit anpassen

Der Ausschluss vom abgeleiteten Bleiberecht für Familienangehörige in § 25a Abs. 3 AufenthG bei strafrechtlicher Verurteilung ist dem in § 25b Abs. 2 Nr. 2 AufenthG anzugleichen (vgl. Begründung zum Chancen-Aufenthaltsrecht oben: B.II.2.)

→ Der Ausschlussstatbestand in § 25a Abs. 2 AufenthG ist jenem in § 25b Abs. 2 Nr. 2 AufenthG anzugleichen.

II. Weitere Änderungen des Bleiberechts bei nachhaltiger Integration notwendig

Mit dem Gesetzentwurf sollen die Voraussetzungen der Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration abgesenkt werden. Dass die Voraufenthaltszeiten von acht auf sechs bzw. – bei Personen, die mit einem minderjährigen ledigen Kind in einem Haushalt leben – von sechs auf vier Jahre verkürzt werden, ist zu befürworten. Um eine wirkungsvolle Regelung zu schaffen, sind weitere Änderungen erforderlich.

1. Ausnahmen von der Lebensunterhaltssicherung erweitern

Die hohe Voraussetzung der Lebensunterhaltssicherung verhindern häufig auch für gut integrierte Menschen mit Duldung die Erlangung eines Bleiberechts. 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. Die in § 25b Abs. 1 S. 2 Nr. 3, S. 3 und Abs. 3 AufenthG vorgesehenen Ausnahmen für die Lebensunterhaltssicherung sollten daher ausgeweitet werden. Bei Bildung, Ausbildung und Qualifizierung ist vom Erfordernis der Lebensunterhaltssicherung abzusehen, bzw. dieses zu verringern. Ansonsten werden Personen, die etwa einen Sprachkurs, eine Qualifizierungs- oder Bildungsmaßnahme oder die Schule besuchen oder einen Freiwilligendienst leisten, möglicherweise gezwungen diese Tätigkeiten aufzugeben, um ihren Lebensunterhalt zu sichern.

→ Das Erfordernis der Lebensunterhaltssicherung sollte an die Lebenswirklichkeit von Personen in Bildung, Ausbildung oder Qualifizierung angepasst werden.

2. Herausforderungen bei der Erlangung von Deutschkenntnissen berücksichtigen

Ebenfalls große Schwierigkeiten haben sich in der Praxis bei der Erfüllung der nach § 25b Abs. 1 S. 2 Nr. 4 AufenthG vorausgesetzten Deutschkenntnisse (A2) gezeigt. Dies gilt vor allem für Personen, die keinen Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs oder berufsbezogener Deutschsprachförderung haben (zur erforderlichen Einführung eines Anspruchs, siehe unten: F.) Von Personen mit Chancen-Aufenthaltsrecht wird indes verlangt, dass sie diese Voraussetzung innerhalb eines Jahres erfüllen.

Es ist zu berücksichtigen, dass viele Betroffene aufgrund der erforderlichen Lebensunterhaltssicherung auf berufsbegleitende Deutschkurse angewiesen sind, diese mangels Kursangebot jedoch vielerorts nicht wahrnehmen können. Wenn Betroffene auch Kinder zu betreuen

oder Angehörige zu pflegen haben, ist die Teilnahme an Sprachkursen neben der lebensunterhaltsichernden Erwerbstätigkeit kaum machbar.

→ Neben dem Absehen von Deutschkenntnissen in § 25b Abs. 3 AufenthG sollten weitere Regelungen geschaffen werden, die die praktischen Hürden berücksichtigen, die der Erfüllung dieser Voraussetzung entgegenstehen.

D. Weitere dringlich erforderliche Gesetzesänderungen - jetzt zusammen mit dem ChAR-Gesetz regeln

Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag, die im engen sachlichen Zusammenhang mit den nun im ChAR-Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen stehen, nicht gleichzeitig umgesetzt werden.

I. „Duldung light“ abschaffen

Die im Koalitionsvertrag angekündigte Abschaffung der „Duldung light“ nach § 60b AufenthG muss zusammen mit den Vorhaben im ChAR-Gesetz-E erfolgen. Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen den Bleiberechtsregelungen sowie dem vorgesehenen Chancen-Aufenthaltsrecht, welches vornehmlich zur Identitätsklärung dienen soll, und der zur Streichung vorgesehenen Regelung zur „Duldung für Personen mit ungeklärter Identität“. Die im aktuellen Gesetzentwurf beabsichtigten Verweise auf § 60b AufenthG (in § 25a Abs. 5, § 25b Abs. 7 und § 104c Abs. 1 S. 3 AufenthG-E) verdeutlichen den Sachzusammenhang zwischen den vorab vorgesehenen Änderungen im ChAR-Gesetz-E und der im Koalitionsvertrag vorgesehenen Streichung des § 60b AufenthG. Folgerichtig und im Sinne einer effizienten Gesetzgebung und vereinfachten Rechtsanwendung sollte § 60b AufenthG bereits im Rahmen des aktuellen Gesetzgebungsverfahrens gestrichen werden (so auch die Empfehlungen der Bundesratsausschüsse In & AIS vom 5.9.2022, BR-Drs. 367/1/22, Nr. 2).

Die Abschaffung der „Duldung light“ ist aufgrund der problematischen Auswirkungen dieser Vorschrift äußerst wichtig und muss daher so frühzeitig wie möglich erfolgen. Die Regelung des § 60b AufenthG wurde bei ihrer Einführung bereits erheblich kritisiert. Sie steht im krassen Widerspruch zu den Zielen des Koalitionsvertrags. Das daraus folgende Arbeitsverbot und die Nichtanrechenbarkeit von Duldungszeiten verhindern die Integration und Aufenthaltsverfestigung und tragen zur Verstetigung von Kettenduldungen bei. Die Praxis seit Einführung von § 60b AufenthG hat gezeigt, dass die Norm sehr unterschiedlich angewandt wird und das Vorgaben aus der Rechtsprechung nicht beachtet werden.

Es ist nicht nachvollziehbar, aus welchen Gründen die umstrittene und in der Praxis zu vielfältigen Problemen führende Regelung des § 60b AufenthG weiterhin aufrecht erhalten bleibt, obwohl ihre Abschaffung im Koalitionsvertrag eindeutig vereinbart wurde.

→ § 60b AufenthG ist zu streichen.

II. Klare Regelungen zur Identitätsklärung schaffen

Bereits im Rahmen des ChAR-Gesetzes sind klare und eindeutige Regelungen zum Identitätsklärungsverfahren zu schaffen, da dieses in engem Sachzusammenhang mit dem Chancen-Aufenthaltsrecht und den Bleiberechtsregelungen steht. Gesetzlich muss festgelegt werden, welche Mitwirkungspflichten Betroffene in welcher Weise erfüllen müssen und welche Pflichten hierbei den Behörden zukommen. Auch die im Koalitionsvertrag vorgesehene Möglichkeit zur Identitätsklärung durch Versicherung an Eides statt ist bereits im Rahmen des ChAR-Gesetzes zu regeln (so auch die Empfehlungen der Bundesratsausschüsse In & AIS vom 5.9.2022, BR-Drs. 367/1/22, Nr. 1).

Da aktuell gesetzliche Bestimmungen zur Identitätsklärung fehlen und die rechtliche Lage unbestimmt und komplex ist, besteht ein dringliches Interesse an entsprechenden Vorschriften. Wenn zusammen mit der Schaffung des Chancen-Aufenthaltsrechts die Bestimmungen zu Mitwirkungspflicht nicht auch angepasst werden, ist vorhersehbar, dass die unklaren und uneinheitlich von Behörden geforderten Mitwirkungspflichten dazu führen werden, dass die Rechtsanwendung erheblich erschwert wird, die Rechtssicherheit für Betroffene fehlt, der Aufwand der Verwaltung steigt und etliche Personen aus diesen Gründen nicht die Gelegenheit haben werden, durch das Chancen-Aufenthaltsrecht ihre Identität zu klären und dadurch ein Bleiberecht zu erlangen.

Eine Gruppe von Fachleuten, die langjährig zur beruflichen Integration und Aufenthaltssicherung von Geflüchteten arbeiten, hat hierzu kürzlich Empfehlungen veröffentlicht. Darin werden Regelungen vorgeschlagen

- die Mitwirkungspflichten der Betroffenen sowie die Hinweispflichten der Behörden konkretisieren und klarstellen, dass die Mitwirkungspflichten erfüllt sind, wenn glaubhaft gemacht wird, dass alle von den Behörden verlangten, möglichen und zumutbaren Mitwirkungshandlungen erfüllt wurden;
- konkret regeln, wie die Identität geklärt werden kann;
- eindeutig klarstellen, dass im laufenden Asylverfahren eine Mitwirkung an der Passbeschaffung nicht zumutbar ist;
- regeln, dass ein „Reiseausweis für Ausländer“ nach § 5 AufenthV ausgestellt werden muss, wenn alle von der zuständigen Behörde verlangten möglichen und zumutbaren Mitwirkungshandlungen erfolglos vorgenommen wurden.“

[\(Empfehlungen der Arbeitsgruppe berufliche Integration und Aufenthaltssicherung vom 9.9.2022 zu gesetzlichen Anpassungen bei Identitätsklärung, S. 2\)](#)

Diese Fachleute mit langjähriger Praxiserfahrung schlagen unter anderem vor, einen neuen Paragraphen (§ 48b AufenthG n.F.) zu „Mitwirkungs- und Hinweispflichten bei der Identitätsklärung und der Erfüllung der Passpflicht“ zu schaffen. Sie empfehlen, von einer gesetzlichen Definition konkret zumutbarer Handlungen (wie in § 60b Abs. 3 AufenthG) Abstand zu nehmen, da in Betracht kommende Mitwirkungshandlungen und deren Zumutbarkeit nur im jeweiligen Einzelfall bestimmt werden können.

PRO ASYL kann die in den Empfehlungen dargestellten Schwierigkeiten der Betroffenen bei der Identitätsklärung und Passbeschaffung aus eigener Praxiserfahrung bestätigen und rät dringlich dazu, bereits im Rahmen des ChAR-Gesetzes klare gesetzliche Regelungen zu den Mitwirkungspflichten und dem Identitätsklärungsverfahren zu schaffen und in diesem Zusammenhang die eidesstattliche Versicherung vorzusehen.

→ Entsprechend der o.g. Empfehlungen sind Regelungen zur Identitätsklärung und Passpflichtbefreiung im ChAR-Gesetz zu schaffen und bestehende gesetzliche Regelungen anzupassen.

→ Die Möglichkeit der Identitätsklärung durch Abgabe einer Versicherung an Eides statt ist mit dem ChAR-Gesetz zu schaffen.

III. Arbeitsverbote abschaffen

Die im Koalitionsvertrag vorgesehene Abschaffung der Arbeitsverbote sollte zusammen mit den Vorhaben des ChAR-Gesetzes erfolgen (so auch die Empfehlungen der Bundsratsausschüsse In & AIS vom 5.9.2022, BR-Drs. 367/1/22, Nr. 3 und 4). Die im Regierungsentwurf vorgesehenen Regelungen zu den Bleiberechten, dem Chancen-Aufenthaltsrecht, der Fachkräfteeinwanderung und den Integrationskursen zielen sämtlich auf die Verbesserung der Integration von Drittstaatsangehörigen

in den deutschen Arbeitsmarkt ab. Es steht im Widerspruch zu diesem Ziel, die bestehenden gesetzlichen Arbeitsverbote aufrechtzuerhalten und ist nicht nachvollziehbar, aus welchen Gründen deren Abschaffung nicht zeitgleich mit diesem Gesetzgebungsvorhaben erfolgt.

Zu den abzuschaffenden Arbeitsverboten gehören:

Arbeitsverbote für Asylsuchende mit einer Aufenthaltsgestattung,

- die noch in einer Erstaufnahmeeinrichtung wohnen und bei denen seit der Asylantragstellung noch keine neun Monate vergangen sind (§ 61 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AsylG);
- die noch nicht seit drei Monaten gestattet, geduldet oder erlaubt hier leben (§ 61 Abs. 2 S. 1 AsylG);
- die aus einem sogenannten sicheren Herkunftsstaat kommen und nach dem 31.08.2015 Asyl beantragt haben (§§ 61 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 und Abs. 2 S. 4; 29a AsylG).

Arbeitsverbote für Personen mit einer Duldung,

- die in einer Erstaufnahmeeinrichtung wohnen und noch nicht seit sechs Monaten eine Duldung nach § 60a AufenthG haben (§ 61 Abs. 1 HS. 2 AsylG);
- die noch nicht seit drei Monaten gestattet, geduldet oder erlaubt hier leben (§ 32 Abs. 1 BeschV);
- die aus einem sogenannten sicheren Herkunftsstaat kommen und nach dem 31.08.2015 Asyl beantragt oder keinen Asylantrag gestellt haben (§ 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 3 AufenthG);
- die eingereist sind, um Leistungen nach dem AsylbLG zu erhalten (§ 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 1 AufenthG);
- die aus Gründen, die sie selbst zu vertreten haben, nicht abgeschoben werden können (§ 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 2 AufenthG).

Arbeitsverbote für Personen mit humanitärer Aufenthaltserlaubnis

- im Rahmen von Bundesaufnahmeprogrammen (§ 23 Abs. 1 S. 4 AufenthG),
- wegen vorübergehendem Ausreisehindernis oder außergewöhnlicher Härte (§ 25 Abs. 4 S. 3 AufenthG),
- als Opfer einer Straftat (§ 25 Abs. 4a S. 4 und § 25 Abs. 4b S. 4 AufenthG).

Falls die „Duldung light“ nicht mit dem ChAR-Gesetz abgeschafft werden sollte, ist das daraus folgende Arbeitsverbot zu streichen.

→ Sämtliche Arbeitsverbote im Asyl- und Aufenthaltsgesetz sowie der Beschäftigungsverordnung sind abzuschaffen.

IV. Forderung außerhalb des Gesetzgebungsverfahrens: bundeseinheitliche Vorgriffsregelungen notwendig

Aus der Praxis mehren sich Hinweise auf Abschiebungen oder Abschiebungsversuche von Personen, die potenziell von der geplanten Regelung zum Chancen-Aufenthaltsrecht und den geänderten Bleiberechtsregelungen begünstigt sind. Daher ist es dringlich erforderlich, dass eine bundeseinheitliche Regelung getroffen wird, durch die verhindert wird, dass potenziell begünstigte Personen noch kurz vor dem Inkrafttreten der Neuregelung abgeschoben werden.

Einige Bundesländer haben bereits Vorgriffsregelungen erlassen (<https://aktion.proasyl.de/bleiberecht/>). Diese sind jedoch sehr unterschiedlich und betreffen nicht durchgehend alle drei gesetzlich vorgesehenen Regelungen. Bis zur tatsächlichen Umsetzung dieser

Gesetzesvorhaben sollte das Bundesinnenministerium daher die Bundesländer anhalten, entsprechende einheitliche Vorgriffsregelungen zu erlassen.

E. Im Koalitionsvertrag für alle vorgesehenen Erleichterungen beim Familiennachzug jetzt regeln

I. Sprachnachweis vor Einreise bei Nachzug von Eheleuten ganz abschaffen

Im Koalitionsvertrag ist vorgesehen, dass nachziehende Eheleute den erforderlichen Sprachnachweis erst unverzüglich nach ihrer Ankunft erbringen können. Mit dem vorliegenden Regierungsentwurf wird dies zwar gegenüber dem Referentenentwurf auf Eheleute von weiteren Gruppen von Fachkräften ausgeweitet, doch bleibt der im Koalitionsvertrag angekündigte allgemeine Verzicht vom Sprachnachweis vor Einreise weiterhin aus.

Eheleute von Personen mit humanitären Aufenthaltstiteln werden durch den aktuellen Gesetzesentwurf von der Erleichterung ausgeschlossen. Dies ist nicht nachvollziehbar und widerspricht auch der Formulierung des Koalitionsvertrags, der dieses Vorhaben ausdrücklich im Abschnitt zu Schutzsuchenden (unter „Asylverfahren“) festhält. 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. Die begrenzte Umsetzung des Koalitionsvertrags ist nicht zu rechtfertigen.

Es sind in § 30 AufenthG-E kleinteilige, komplexe Regelungsergänzungen vorgesehen, die unübersichtlich sind, die Familienangehörigen von einzelnen Teilgruppen von Fachleuten ausschließen und so sicherlich nicht zur gewünschten Vereinfachung und erhöhten Attraktivität Deutschlands für Fachkräfte beitragen. Weshalb die Eheleute von Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 19d AufenthG (qualifizierte Beschäftigte) ausgeschlossen sind, erschließt sich nicht.

→ Vom Erfordernis des Nachweises einfacher deutscher Sprachkenntnisse vor der Einreise ist in allen Fällen des Nachzugs von Eheleuten abzusehen.

II. Erleichterten Kindernachzug ausweiten

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. Mit dem Regierungsentwurf werden weitere Stamberechtigte jenen Personen gleichgestellt, die über Aufenthaltstitel für längerfristige Beschäftigungen oder für Forschungen im Bundesgebiet nach §§ 18b Abs. 2, 19, 19b, 18d und 18f AufenthG verfügen, die auf Unionsrecht basieren. 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.

→ Zumindest ist in § 32 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 und Nr. 3 AufenthG-E § 19d AufenthG mit aufzunehmen.

→ Die Erleichterungen sind auf alle Fälle des Kindernachzugs auszuweiten.

F. Im Koalitionsvertrag angekündigte Öffnung der Deutschkurse für alle jetzt regeln

I. Zugang zum Integrationskurs für alle umsetzen

Zusätzlich zur vorgesehenen Streichung des Stichtags 1. August 2019 sowie des Ausschlusses von Personen aus sicheren Herkunftsstaaten nach § 29a AsylG durch den Referentenentwurf wird mit dem Regierungsentwurf künftig 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. Dies ist jedoch weiterhin keine vollständige Umsetzung des Koalitionsvertrags (*„für alle Menschen, die nach Deutschland kommen von Anfang an“*).

Weshalb etwa Personen mit Ermessensduldung nach § 60a Abs. 2 S. 3 AufenthG eingeschlossen sind, Personen mit Anspruchsuldung nach § 60a Abs. 2 S. 1 AufenthG aber nicht, ist nicht nachvollziehbar.

Um den allgemeinen Zugang zu verwirklichen, muss ein Anspruch auf Teilnahme am Integrationskurs geschaffen werden. Damit entsprechend dem Koalitionsvertrag „allen Menschen“ der Zugang zu einem Integrationskurs gewährt wird, muss ferner allen Personen unabhängig vom Aufenthaltsstatus ein Anspruch auf die Teilnahme an einem Integrationskurs eingeräumt werden.

→ In § 44 Abs. 1 AufenthG ist ein Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs für alle in Deutschland ankommenden nicht-deutschen Staatsangehörigen, ohne die Voraussetzung von Voraufenthaltszeiten, vorzusehen.

II. Berufsbezogenen Deutschsprachförderung für alle öffnen

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 einen entsprechenden Anspruch einzuräumen.

→ In § 45a AufenthG ist ein Anspruch auf Teilnahme an berufsbezogener Deutschsprachförderung für alle in Deutschland ankommenden nicht-deutschen Staatsangehörigen, ohne die Voraussetzung von Voraufenthaltszeiten, vorzusehen.

G. Keine weiteren rechtswidrigen Gesetzesverschärfungen

I. Problematische Absenkung des Ausweisungsschutzes bei Schutzberechtigten streichen

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“* (BT-Drs. 19/10047, S. 34). 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 2011/95/EU) 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 EuGH (Urteil vom 24.06.2015, C-373/13 H.T. gg. Deutschland, asyl.net: M23011, Asylmagazin 7-8/2015), 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. 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 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.

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 (entspricht Art. 24 Abs. 1 und Abs. 2 QRL). Bisher waren „schwerwiegende Gründe“ ausschlaggebend (entspricht Art. 14 Abs. 4 QRL: „stichhaltige Gründe“). Der EuGH legt die Schwelle der „zwingenden“ Gründe niedriger als die der „stichhaltigen“ auch wenn sprachlich das Gegenteil angenommen werden könnte („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). 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 (Bergmann/Putzar-Sattler in Huber/Mantel AufenthG, 3. Aufl. 2021, AufenthG § 53 Rn. 23). Dies ist für „ausländerrechtlich privilegierte Personengruppen“ anders als bei anderen nicht-deutschen Staatsangehörigen (BVerwG, Urteil vom 12.07.2018 - 1 C 16.17 - asyl.net: M26496).

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 (vgl. Katzer in: BeckOK Migrationsrecht, § 53 Rn. 118 ff.; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 15.04.2021, 12 S 2505/20 Rn. 125), haben nicht verkannt, dass die Ausweisung von international Schutzberechtigten nach wie vor nur aus spezialpräventiven Gründen zulässig ist (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).

→ § 53 AufenthG ist in seiner aktuellen Fassung beizubehalten.

II. Anpassung an die geplante Absenkung des Ausweisungsschutzes streichen

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.

III. Verschärfung der Abschiebungshaft für straffällige gewordene Personen ist abzulehnen

Im Regelfall darf Abschiebungshaft nur dann angeordnet werden, wenn die Abschiebung innerhalb von drei Monaten durchgeführt werden kann (§ 62 Abs. 3 S. 3 AufenthG). 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 Strafhafte vor der Entlassung vorgenommen werden. Eine über die Strafhafte 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 (vgl. etwa BGH, Beschluss vom 25.03.2010, V ZA 9/10, asyl.net: M16930) sind Ausländerbehörden gehalten, die Abschiebung von in Strafhafte 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 Abschiebshaft im Anschluss an eine Freiheitsstrafe stets darlegen, was sie bereits während der Strafhaft zur Vorbereitung der Abschiebshaft unternommen haben und warum dennoch anschließend eine Abschiebshaft 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“ (vgl. Schmidt-Räntsch, Asylmagazin 9/2020, S. 298). 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.

H. Vorübergehende Ausübung der Heilberufe

Die im Regierungsentwurf nunmehr vorgesehene Ermächtigung zur vorübergehenden Ausübung von Heilkunde in § 105d AufenthG-E bezweckt die ärztliche Versorgung von Personen, die aus der Ukraine geflohen sind, durch ebenfalls aus der Ukraine Geflüchtete mit ärztlicher Ausbildung.

Eine entsprechende Regelung wurde 2015 durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz mit § 90 AsylG für Geflüchtete mit ärztlicher Ausbildung für den Einsatz in Sammelunterkünften eingeführt. Sie ist inzwischen nicht mehr in Kraft. Die Regelung wurde vielfach kritisiert:

- Es wurde auf die Gefahr der Anwendung eines niedrigeren Maßstabs für die Behandlung Asylsuchender hingewiesen sowie die ungeklärte Frage der rechtlichen Haftung bemängelt. Zudem wurde stattdessen ein beschleunigtes Verfahren zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen gefordert.
- Auch wurde vorgebracht, dass die Regelung gegen das Gleichheitsgebot verstoße, da ausländische im Gegensatz zu inländischen Ärzt*innen ohne Approbation ihren Beruf ausüben durften und außerdem nur bestimmte Personen behandeln durften. Es wurde bemängelt, dass letzteren dadurch faktisch der Zugang zur Regel-Gesundheitsversorgung verwehrt würde.
- Ferner wurde auf Unklarheiten hingewiesen, die sich daraus ergaben, dass die Länder die rechtlichen Maßgaben für die Berufsausübung bestimmen.

(Zu alldem: Putzar-Sattler in Huber/Mantel AufenthG/AsylG, 3. Aufl. 2021, AsylG § 90 Rn. 5, 6)