



## Wortprotokoll der 22. Sitzung

### Ausschuss für Inneres und Heimat

Berlin, den 28. November 2022, 10:00 Uhr  
Konrad-Adenauer-Str. 1  
10557 Berlin  
Paul-Löbe-Haus, Raum E 600

Vorsitz: Prof. Dr. Lars Castellucci, MdB

## Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

### Tagesordnungspunkt

Seite 6

#### a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

#### **Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts**

**BT-Drucksache 20/3717**

#### **Federführend:**

Ausschuss für Inneres und Heimat

#### **Mitberatend:**

Rechtsausschuss

Wirtschaftsausschuss

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Ausschuss für Gesundheit

Ausschuss für Bildung, Forschung und

Technikfolgenabschätzung

Haushaltsausschuss (mb und § 96 GO)

#### **Gutachtlich:**

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

#### **Berichterstatter/in:**

Abg. Helge Lindh [SPD]

Abg. Dr. Silke Launert [CDU/CSU]

Abg. Filiz Polat [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Abg. Stephan Thomae [FDP]

Abg. Dr. Gottfried Curio [AfD]

Abg. Clara Bünger [DIE LINKE.]



- b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Gökay Akbulut, Clara Bünger, Nicole Gohlke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes –  
Deutschnachweise beim Ehegattennachzug**

**BT-Drucksache 20/1850**

**Federführend:**

Ausschuss für Inneres und Heimat

**Mitberatend:**

Rechtsausschuss

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

**Berichterstatter/in:**

Abg. Gülistan Yüksel [SPD]

Abg. Dr. Silke Launert [CDU/CSU]

Abg. Katrin Göring-Eckardt [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Abg. Stephan Thomae [FDP]

Abg. Dr. Bernd Baumann [AfD]

Abg. Clara Bünger [DIE LINKE.]

- c) Gesetzentwurf der Abgeordneten Clara Bünger, Gökay Akbulut, Nicole Gohlke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes –  
Erleichtertes Bleiberecht**

**BT-Drucksache 20/1851**

**Federführend:**

Ausschuss für Inneres und Heimat

**Mitberatend:**

Rechtsausschuss

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

**Berichterstatter/in:**

Abg. Helge Lindh [SPD]

Abg. Dr. Silke Launert [CDU/CSU]

Abg. Filiz Polat [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Abg. Stephan Thomae [FDP]

Abg. Dr. Gottfried Curio [AfD]

Abg. Clara Bünger [DIE LINKE.]

- d) Antrag der Abgeordneten Clara Bünger, Nicole Gohlke, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Keine Abschiebungsoffensive – Für ein wirksames Bleiberecht**

**BT-Drucksache 20/3973**

**Federführend:**

Ausschuss für Inneres und Heimat

**Mitberatend:**

Rechtsausschuss

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

**Berichterstatter/in:**

Abg. Helge Lindh [SPD]

Abg. Dr. Silke Launert [CDU/CSU]

Abg. Filiz Polat [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Abg. Dr. Ann-Veruschka Jurisch [FDP]

Abg. Dr. Bernd Baumann [AfD]

Abg. Martina Renner [DIE LINKE.]



## Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Teilnehmerliste	4
II. Sachverständigenliste	5
III. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	6
IV. Anlagen	
 <u>Stellungnahmen der Sachverständigen</u>	
Prof. Dr. Daniel Thym, Universität Konstanz, 20(4)143 A	30
apl. Prof. Dr. Andreas Dietz, Verwaltungsgericht Augsburg, 20(4)143 B	50
Sophia Eckert, terre des homes, Berlin, 20(4)143 C	78
Dr. Klaus Ritgen, Deutscher Landkreistag, Berlin, 20(4)143 D	89
Dr. Philipp Wittmann, VGH Baden-Württemberg, Mannheim, 20(4)143 E	94
Kerstin Becker, Der Paritätische Gesamtverband, Berlin, 20(4)143 F	141
Dr. Kristian Garthus-Niegel, Sächsischer Flüchtlingsverband, Dresden, 20(4)143 G	157
Dr. Holger Kolb, SVR Integration und Migration, Berlin, 20(4)143 H	172
Axel Ströhlein, Bayerisches Landesamt für Asyl und Rückführungen, München, 20(4)143 I	176
Dr. Barbara Weiser, Caritasverband, Osnabrück, 20(4)143 J	182
Daniela Schneckenburger, Deutscher Städtetag, Berlin, 20(4)143 K	208
Anne Courbois, Deutscher Industrie- und Handelskammertag, Berlin, 20(4)143 L	212
 <u>Unangeforderte Stellungnahmen</u>	
Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin, 20(4)136	220
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände BDA, Berlin, 20(4)145	233
PRO ASYL, Frankfurt am Main, 20(4)147	237

**Anwesende Mitglieder des Ausschusses**

	<b>Ordentliche Mitglieder</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder</b>
SPD	Castellucci, Prof. Dr. Lars Demir, Hakan Lindh, Helge Yüksel, Gülistan	
CDU/CSU	Launert, Dr. Silke Oster, Josef Seif, Detlef Throm, Alexander Wittmann, Mechthilde	Berghegger, Dr. André
BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	Eckert, Leon Kaddor, Lamya Khan, Misbah	Polat, Filiz
FDP	Jurisch, Dr. Ann-Veruschka Thomae, Stephan	
AfD	Curio, Dr. Gottfried Janich, Steffen Wirth, Dr. Christian	
DIE LINKE.		Bünger, Clara Akbulut, Gökay





---

## Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 28. November 2022, 10.00 Uhr  
„Chancen-Aufenthaltsrecht“

---

**Kerstin Becker**

Der Paritätische Gesamtverband, Berlin

**Anne Courbois**

DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V., Berlin

**apl. Prof. Dr. Andreas Dietz**

Vorsitzender Richter der 6. Kammer  
Verwaltungsgericht Augsburg

**Sophia Eckert**

terre des hommes Deutschland e. V., Berlin

**Dr. Kristian Garthus-Niegel**

Sächsischer Flüchtlingsrat e. V., Dresden

**Dr. Holger Kolb**

Sachverständigenrat für Integration und Migration gGmbH, Berlin

**Dr. Klaus Ritgen**

Deutscher Landkreistag e. V., Berlin

**Daniela Schneckenburger**

Deutscher Städtetag, Berlin

**Axel Ströhlein**

Präsident des Bayerischen Landesamtes für Asyl und Rückführungen, München

**Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M.**

Universität Konstanz

**Dr. Barbara Weiser**

Caritasverband für die Diözese Osnabrück e.V., Osnabrück

**Dr. Philipp Wittmann**

Richter am 3. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg, Mannheim



## **Tagesordnungspunkt**

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

### **Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts**

**BT-Drucksache 20/3717**

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Göky Akbulut, Clara Bünger, Nicole Gohlke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes – Deutschnachweise beim Ehegattennachzug**

**BT-Drucksache 20/1850**

c) Gesetzentwurf der Abgeordneten Clara Bünger, Göky Akbulut, Nicole Gohlke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes – Erleichtertes Bleiberecht**

**BT-Drucksache 20/1851**

d) Antrag der Abgeordneten Clara Bünger, Nicole Gohlke, Göky Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

### **Keine Abschiebungsoffensive – Für ein wirksames Bleiberecht**

**BT-Drucksache 20/3973**

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Meine sehr verehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, einen schönen guten Morgen. Auch denen, die uns hier zuschauen oder noch zuschauen werden, wenn diese Sitzung im Parlamentsfernsehen eingestellt ist. Ich hoffe, Sie hatten einen schönen ersten Advent, sofern Sie daran glauben, oder einfach ein schönes Wochenende. Wir steigen voll ein in die neue Woche mit einer öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat zum Thema Chancen-Aufenthaltsrecht. Wer über den Westeingang unser Gebäude betreten hat, hat dort auch einige Menschen gesehen, die sich auf einem Plakat für ein Bleiberecht für alle ausgesprochen haben. Ich vermute oder unterstelle, sie meinen es gut. Aber wer ein Bleiberecht für alle

fordert, legt eigentlich die Axt an das Asylrecht; denn wenn einfach alle bleiben können, dann brauchen wir alle anderen Regeln gar nicht. Und wie man das gerecht und gut gestalten kann, dann trotzdem Menschen, die hier im Land über viele Jahre sind, nicht vor und zurück können und sich von Duldung zu Duldung hangeln, das ist Gegenstand des Gesetzentwurfs der Bundesregierung. Wir rufen damit auch weitere Gesetzentwürfe und Anträge der Fraktion DIE LINKE. auf und haben für unsere Anhörung heute die Zeit von 10:00 bis 12:00 Uhr vorgesehen. Wir werden allerdings einen fliegenden Wechsel haben zur Folgeanhörung, das heißt, wir müssen ein bisschen am Ende auf die letzten zehn Minuten schauen, dass wir die auf jeden Fall haben, um uns hier auch noch für die nächste Sitzung vorbereiten zu können.

Ich danke sehr herzlich allen Sachverständigen, die uns auch zuvor schon informiert haben mit schriftlichen Stellungnahmen, aber auch, dass sie heute hier sind oder auch in geringerem Maße digital zugeschaltet sind. Ich begrüße im Einzelnen Frau Courbois, Herrn Professor Dietz, Frau Eckert, Herrn Dr. Gathus-Niegel, Herrn Dr. Kolb, Frau Schneckenburger, Herrn Ströhlein, Frau Dr. Weiser und Herrn Dr. Wittmann hier im Raum und digital zugeschaltet Herrn Dr. Ritgen, Herrn Professor Thym und Frau Becker. Seitens des Bundesministeriums des Inneren und für Heimat ist Frau Ministerialdirigentin Dr. Ulrike Hornung zugegen, später erwarten wir auch den Parlamentarischen Staatssekretär Mahmut Özdemir.

Wie ich bereits gesagt habe, werden wir hier eine Aufzeichnung der Sitzung haben. Das ist hiermit von Ihnen auch so angenommen und ich kann zu der Veranstaltung heute Morgen noch das Folgende mitteilen, dass ein Wortprotokoll erstellt werden wird, das im Anschluss im digitalen Netz des Bundestages eingesehen werden kann. Und zum Verfahren hier im Ausschuss steigen wir ein mit drei Minuten pro Sachverständigem – das muss ich sehr, sehr streng handhaben, weil wir zwölf Sachverständige heute Morgen haben und das allein schon eine gewisse Zeit beanspruchen wird. Anschließend gehen wir in die Fraktionsrunden und die Regelung dafür werde ich später noch einmal erläutern. Wir machen das aber im bewährten Verfahren und ich hoffe, dass es auch noch einmal zumindest zu einer Nachfrage- oder zweiten Runde kommen kann. Mit diesen Vorbemerkungen



und da ich keine gegenteiligen Zeichen erhalte, können wir so verfahren und beginnen in der Reihenfolge des Alphabets und grüßen in den digitalen Kasten über uns. Guten Morgen Frau Becker, Sie hören uns offensichtlich?

**SV Kerstin Becker** (Der Paritätische Gesamtverband): Guten Morgen, Herr Castellucci, ja, ich höre Sie und ich habe mein Bild freigeschaltet, ich sehe das Video. Es ist natürlich bedauerlich, wenn es bei Ihnen nicht ankommt.

**StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): An der Stimme habe ich Sie erkannt. Insofern würde ich sagen, wir verlieren keine Zeit. Der Ton war jetzt auch nicht so ganz optimal, aber wir schauen einmal, wie es wird, wenn Sie in Ihren Sachvortrag einsteigen. Frau Becker, Sie haben das Wort.

**SV Kerstin Becker** (Der Paritätische Gesamtverband): Ja, vielen Dank und entschuldigen Sie, dass es tatsächlich jetzt nur digital geht, das hat gesundheitliche Gründe.

Die Einführung des Chancen-Aufenthaltsrechts, das ja als Brücke in eine der bestehenden Bleiberechtsregelungen dienen soll und auch die Verbesserung der bestehenden Bleiberechtsregelungen und der Zugang zum Integrationskurs für Personen mit einer Aufenthaltsgestattung von Anfang an, begrüßen wir als Paritätischer Gesamtverband außerordentlich. Von einem wirklichen Paradigmenwechsel in der Migrationspolitik, den der Koalitionsvertrag ja angekündigt hat, ist aus unserer Sicht der vorliegende Gesetzentwurf aber doch noch weit entfernt und insofern braucht es gerade im Hinblick auf die erneuten Verschärfungen im Abschiebehaft- und Ausweisungsrecht, aber auch im Hinblick auf die zaghaften Umsetzungen der einzelnen, im Koalitionsvertrag beschriebenen Vorhaben durchaus noch viele Verbesserungen. Im Hinblick auf das Chancen-Aufenthaltsrecht, und darauf möchte ich mich jetzt zunächst konzentrieren, führt das federführende Bundesinnenministerium im Gesetzentwurf selbst aus, dass von 242 000 Menschen, die geduldet sind, nur 33 000 voraussichtlich den Sprung in eine Bleiberechtsregelung schaffen werden. Um wirklich Kettenduldungen wirksam zu beenden, was das erklärte Ziel des Gesetzes ist, braucht es hier noch erhebliche Verbesserungen:

Erstens ist dafür die Streichung des Stichtages erforderlich. Im Gesetzentwurf ist der 01.01.2022 vorgesehen. Es kommen nach wie vor weiterhin Menschen in den Status der „Duldung fortlaufend“, das wissen Sie. Wenn die Zahl der Duldungen tatsächlich massiv beendet werden soll oder zumindest verringert werden soll, dann ist das zwingend Voraussetzung, denn das ist für die Menschen, die davon betroffen sind, und das sind viele Familien mit Kindern, unhaltbar und wirklich eine Qual. Deswegen schlagen wir die Streichung des Stichtages komplett vor und stattdessen immer dann, wenn eine Person fünf Jahre in Deutschland aufhältig ist in diesem Status, dann tatsächlich auch das Chancen-Aufenthaltsrecht Anwendung finden zu lassen. Äußerst hilfsweise, wenn das tatsächlich nicht möglich sein sollte oder dafür keine Einigung zustande kommt, muss der Stichtag zumindest auf den 01.01.2023 verschoben werden im Hinblick darauf, dass das Gesetzgebungsverfahren ja jetzt immer noch läuft.

Zweitens brauchen wir einen Rechtsanspruch statt einen Regelerteilungsgrund im Rahmen des § 104c. Wir wissen aus unserer Beratungspraxis, dass selbst in Fällen mit einer Regelerteilung häufig von einem atypischen Grund seitens der Ausländerbehörden ausgegangen und deswegen die Aufenthaltserlaubnis abgelehnt wird.

Und Drittens, ganz wichtig, eine Verlängerungsoption. Denn es wird so sein, gerade im Hinblick auf Identitätsklärung und Passerteilung, dass Menschen es nicht schaffen werden, diese Voraussetzungen innerhalb eines Jahres wirklich zu erlangen, obwohl sie alles, was ihnen dafür möglich war, getan haben. Also insofern braucht es aus unserer Sicht hier mindestens eine einmalige Verlängerungsoption um ein Jahr. Danke.

**StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Und wir setzen fort mit Frau Courbois.

**SV Anne Courbois** (DIHK): Guten Tag und vielen Dank für die Einladung zur heutigen Anhörung. Die DIHK-Organisation engagiert sich schon seit vielen Jahren für die Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt mit Ansprechpersonen vor Ort und mit dem Netzwerk Unternehmen integrieren Flüchtlinge, das wir gemeinsam mit dem BMWK organisieren. Inzwischen sind es über 3 000 Mit-



gliedsunternehmen, die Geflüchtete beschäftigen oder unterstützen. Hauptsächlich sind das kleine und mittlere Unternehmen. Allerdings ist die Einstellung von Geduldeten für Unternehmen mit einem hohen Risiko und großer Unsicherheit verbunden. Sowohl Duldungen als auch Beschäftigungserlaubnisse werden häufig nur für eine kurze Zeit, drei oder maximal sechs Monate, erteilt und jederzeit besteht das Risiko, dass der Mitarbeiter von einem Tag auf den anderen abgeschoben wird. Daher sind die Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechtes und die Anpassung der Bleiberechtsregelungen aus Sicht der Unternehmen als positiv einzuschätzen. Sie bieten im Unternehmen gut integrierte Geduldete, eine Chance auf eine langfristige Bleibeperspektive und aktivieren das Arbeitskräftepotential von langjährig Geduldeten, die ihren Weg in den Arbeitsmarkt noch nicht gefunden haben. Damit die Regelungen in der Praxis tatsächlich greifen, ist es wichtig, dass die Gesetze klare Kriterien festlegen, die eine transparente und einheitliche Anwendung ermöglichen. Daher besteht aus unserer Sicht insbesondere bei folgenden Punkten Verbesserungsbedarf:

Erstens: Der vorübergehende Bezug von Sozialleistungen von Auszubildenden oder Personen in Berufsvorbereitungsmaßnahmen ist nach § 25b für das Kriterium der Lebensunterhaltssicherung in der Regel unschädlich. Für Personen, die sich qualifizieren oder sich zum Beispiel mit einer Einstiegsqualifizierung gezielt auf die Aufnahme einer Ausbildung vorbereiten, sollte der Übergang in den Aufenthaltstitel nach § 25b rechtssicher ermöglicht werden. Daher sollte der Zusatz „in der Regel“ gestrichen werden.

Zweitens: Die Identitätsklärung stellt in der Praxis oft eine große Hürde dar. Für Personen, die alle erforderlichen und zumutbaren Maßnahmen zur Identitätsklärung erfolglos ergriffen haben, liegt die Erteilung eines Aufenthaltstitels nach § 25b im Ermessen der Behörde. Die Hinweispflicht der Ausländerbehörden in § 104c Absatz 4 ist aus unserer Sicht sinnvoll, aber nicht ausreichend. Vielmehr sollten die Anforderungen an die Mitwirkung bei der Identitätsklärung gesetzlich so klar formuliert werden, dass eine einheitliche Rechtsanwendung über den Kontext des Chancen-Aufenthaltsrechtes hinaus möglich ist. Wichtig aus Sicht der Unternehmen ist es, dass die behördlichen Verfahren in absehbarer Zeit abgeschlossen werden und eine

klare und langfristige Perspektive für die Einstellung von Geduldeten ermöglichen. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herzlichen Dank, auch für die Punktlandung. Wir setzen fort mit Professor Dietz.

SV apl. **Prof. Dr. Andreas Dietz** (VG Augsburg): Herr Professor Castellucci, meine Damen und Herren, vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Ich konzentriere mich auf das Chancen-Aufenthaltsrecht. Ich habe Verständnis für das Anliegen des Entwurfs. Es geht darum, geduldeten Ausländern eine Brücke zu bauen für einen legalen Aufenthalt. Aber wir haben schon zahlreiche Regelungen über den Spurwechsel. Ob wir dazu noch das Chancen-Aufenthaltsrecht brauchen, ist eine politische Entscheidung, die Ihnen obliegt.

Ich konzentriere mich nur auf die migrationsrechtliche Seite. Ich habe Bedenken dagegen, dass der Entwurf in seiner jetzigen Fassung jene rechtsuntreuen Ausländer gegenüber den rechtstreuen bevorzugt, indem er eine Aufenthaltserlaubnis auf einer Grundlage gibt, die alle anderen Ausländer selbstverständlich erfüllen. Es geht letztlich auch um die Passpflicht. Wir haben in Deutschland zehn Millionen Ausländer circa, die hier leben, rund 290 000 sind ausreisepflichtig, davon 70 000 wegen fehlender Papiere, die nicht abgeschoben werden können; sie sind geduldet und im Kern geht es vor allem um diese Gruppe – das sind sieben von 1 000 Personen. Ich fürchte, wenn wir das Chancen-Aufenthaltsrecht so schaffen, wie es geplant ist, dann wird das eine vorübergehende Lösung sein, denn von der Zahl der abgelehnten Asylbewerber gibt mehr als die Hälfte bereits heute wieder an, keine Dokumente zu besitzen. Ich appelliere daher, an der Grundregel unseres Ausländerrechtes festzuhalten: Kein Aufenthalt ohne Reisepass. Alle Ukrainer, die hier Schutz bekommen haben, haben selbstverständlich ihre Dokumente aus dem Krieg mitgebracht und können sich ausweisen und ihre Identität belegen. Warum sollen das Andere nicht? Mein Vorschlag ist daher, nicht in Vorleistung zu gehen, indem eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird, ohne vorherige Passvorlage, sondern umgekehrt eventuell eine Chancenduldung zwischenzuschieben unter erleichterten Voraussetzungen, damit die Ausreisepflichtigen sich einen Pass besorgen und dann in die Aufenthaltserlaubnis



hineinwachsen – das würde einen Gleichklang mit allen anderen Spurwechselregelungen schaffen und auch innerhalb der Gruppe der Ausländer für eine Gleichbehandlung sorgen. Danke schön.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Frau Eckert ist die Nächste.

**SV Sophia Eckert** (terre des hommes): Sehr geehrter Herr Stellvertretender Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, vielen Dank für die Einladung. Ich freue mich, heute die Sichtweise einer Kinderrechtsorganisation einzubringen, die sich seit über 50 Jahren für die Rechte und Teilhabe von geflüchteten und migrierten Kindern und Jugendlichen in Deutschland einsetzt. Das Ziel des vorliegenden Gesetzentwurfs, Kettenduldungen zu beenden, begrüßen wir uneingeschränkt. Seit dem Referentenentwurf des Innenministeriums hat sich auch an der Ausgestaltung schon einiges verbessert. Dennoch muss weiterhin nachgebessert werden, damit das Gesetz für Kinder, Jugendliche und Familien auch tatsächlich eine Chance bereithält. In Deutschland leben derzeit rund 250 000 Personen mit Duldung, über ein Viertel von ihnen ist minderjährig, über die Hälfte unter 30. Bei den hier diskutierten Regelungen geht es also im Kern vor allem auch um die Zukunftsperspektiven von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Das Gesetz muss ihrer Lebensrealität gerecht werden. Was braucht es dazu?

Erstens dürfen Kinder nicht länger von der Aufenthaltssicherung durch Integration ausgeschlossen bleiben, denn gerade für die kindliche Entwicklung ist ein sicheres Umfeld ohne Zukunftsängste zentral. Es erschließt sich zudem nicht, warum gut integrierte unter 14-Jährige aufenthaltsrechtlich schlechter gestellt werden sollten als gut integrierte über 14-Jährige. Eine derartige Ungleichbehandlung ist auch im Hinblick auf die UN-Kinderrechtskonvention problematisch. Der Kinderrechtsausschuss forderte die Bundesregierung erst kürzlich auf, die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohles in deutscher Gesetzgebung, vor allem im Bereich Asyl und Migration, sicherzustellen. Der Gesetzgeber hat nun die Chance, dieser Forderung nachzukommen, indem er Kinder in die Regelung des § 25a einbezieht.

Zweitens müssen die Anforderungen an schulische Erfolge junger Geflüchteter an ihre Lebenssituation angepasst werden.

Und Drittens: Wir wissen aus der Erfahrung unserer Partnerorganisationen, wie unterschiedlich Ausländerbehörden Auslegungs- und Ermessensspielräume nutzen. Wohlwollende Ausländerbehörden eröffnen Chancen, andernorts werden sie verbaut. Im Sinne der Rechtsstaatlichkeit braucht es daher an einigen Stellen noch mehr Verbindlichkeit, damit Ausländerbehörden das Gesetz bundeseinheitlich und fair anwenden – egal ob in Bremen, Buxtehude oder Bamberg. Das heißt vor allem, wie auch schon von Frau Becker ausgeführt, dass die hier diskutierten Regelungen zu Anspruchsregelungen umformuliert werden sollten. Zudem sollte das weite Ermessen, das Ausländerbehörden bei der Identitätsklärung in den Regelungen zur Aufenthaltsgewährung haben, eingeschränkt werden. Denn warum sollten Ausländerbehörden an Identitätsklärung, und im Übrigen auch an der Passpflicht, festhalten können, wenn die Grenze des objektiv Möglichen und subjektiv Zumutbaren erreicht ist? Diese Grenze beschreibt den äußersten Rand der Mitwirkungshandlungen von Antragstellenden. Ist sie erreicht, muss von diesen Voraussetzungen abgesehen werden. Vielen Dank für die Aufmerksamkeit.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Dr. Garthus-Niegel, bitte.

**SV Dr. Kristian Garthus-Niegel** (Sächsischer Flüchtlingsrat): Sehr geehrter Ausschussvorsitzender, Abgeordnete, Kolleginnen und Kollegen, vielen Dank für die Einladung zur Stellungnahme. Seit einigen Jahren leite ich ein Beratungsnetzwerk in Sachsen, das regelmäßig geduldete Menschen im Bereich Arbeitsmarktintegration und Bleibeperspektive berät.

Einer der Ratsuchenden bei uns ist Farzad, ein Kurde aus dem Iran, der damals geflohen ist, weil er sich der Wehrpflicht entzogen hat. Farzad reiste Mitte 2017 in Deutschland ein und arbeitet schon mehr als fünf Jahre als Maschinenanlagenführer und spricht gut Deutsch. Er wird im sozialen Umfeld als guter Kollege und Freund geschätzt. Schon bei der Einreise hat Farzad seinen Reisepass und weitere Identitätsdokumente abgegeben, aber weil sein Pass mittlerweile abgelaufen ist, bestehen die Behörden nun auf eine erneute Passbeschaffung, sonst würde er seine Arbeitserlaubnis verlieren. Die Vorsprache bei der Botschaft des Iran macht Farzad aber große Angst, weil seine Verwandte im



Iran regelmäßig von der Polizei gefragt wird, wo er nun geblieben ist. Zudem wird von Kriegsdienstverweigerern eine Reueerklärung von der iranischen Botschaft verlangt, um einen neuen Pass auszustellen.

Eine andere Ratsuchende bei uns ist Lida. Sie ist eine alleinerziehende Mutter von vier Kindern aus dem Libanon. Sie ist vor einem gewalttätigen, alkoholisierten Ehemann damals geflohen und bei der Ankunft 2017 hat auch sie ihren Pass sowie ihre Geburtsurkunde abgegeben. Aber auch ihr Pass ist abgelaufen und sie bemüht sich jetzt seit drei Jahren um einen neuen Pass. Die Botschaft verlangt aber einen Nachweis, dass sie eine Aufenthaltsperspektive in Deutschland hat, sonst wollen sie keinen Pass ausstellen. Und so kommt sie immer mit leeren Händen zu uns zurück. Sie hat seit 2020 die Duldung für Personen ohne geklärte Identität und die ganze Familie lebt seitdem am Existenzminimum. Sie träumt von einer Ausbildung zur Friseurin in Deutschland.

Diese Geschichten sind natürlich Einzelfälle. Aber aus unseren Beratungsstellen sowie den Beratungsstellen für Geflüchtete bundesweit höre ich regelmäßig ähnliche Geschichten von Menschen, die längst ihren Lebensmittelpunkt in Deutschland gefunden haben, die gut integriert sind, die sich bestrebt um Identitätsnachweise bemühen. Viele sind wie Farzad und Lida zu spät eingereist, um überhaupt vom Chancen-Aufenthaltsrecht zu profitieren. Und selbst wenn sie rechtzeitig eingereist wären, erweisen sich die Passverfahren vieler Länder, wie zum Beispiel Iran, Irak, Libanon, Eritrea, Somalia, Syrien und vieler weiterer Herkunftsländer, oft als undurchsichtig, unvorhersehbar, korrupt und sind manchmal sogar mit persönlich erniedrigender Behandlung verknüpft. Manche Herkunftsländer wie Gambia, Sudan, Libyen und zuletzt auch Afghanistan stellen sogar überhaupt keine Pässe in Deutschland aus. All dies unterstützt die Empfehlungen mehrerer meiner Vorrednerinnen, nämlich dass der Stichtag, wenn schon nicht gänzlich abgeschafft, dann wenigstens verschoben werden müsste, um für weitere, gut integrierte Geduldete zu sorgen. Und dass es sinnvoll wäre, die Erteilungsdauer auszuweiten, damit die Begünstigten eine Chance haben, die Kriterien für ein langfristiges Bleiberecht zu erreichen. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke Ihnen. Herr Dr. Kolb.

SV **Dr. Holger Kolb** (SVR): Sehr geehrter Herr Professor Castellucci, sehr geehrte Damen und Herren, sehr geehrte Abgeordnete, vielen Dank erst einmal für die Möglichkeit, heute hier zu sprechen. Ich habe drei Minuten gehabt, jetzt noch knapp drei Minuten, ich möchte vier Punkte machen in meiner Stellungnahme. Zum einen zur Einführung des Chancen-Aufenthaltsrechtes, zum § 104c Aufenthaltsgesetz. Das ist eine Regelung, die aus meiner Sicht pragmatisch versucht, das aufenthaltsrechtlich in den Griff zu bekommen, was 2015/2016 passiert ist. Aus meiner Sicht ist es daher auf der einen Seite richtig, dieses Chancen-Aufenthaltsrecht einzuführen. Auf der anderen Seite ist es aber genauso richtig, das über eine Stichtagsregelung aufenthaltsrechtlich so auszugestalten, dass damit eine bestimmte Zielgruppe in den Blick genommen wird, nämlich diejenigen, die in den Jahren 2015/2016 nach Deutschland gekommen sind. Eine stichtagsunabhängige Regelung oder gar eine Ausweitung der Regelung würde ich eher kritisch sehen, würde aber gleichzeitig dieser Neuregelung zuschreiben, dass sie pragmatisch versucht, mit Migrationsprozessen aus der Vergangenheit umzugehen. Insofern ist die Regelung, wie sie im Moment besteht, sicherlich als positiv zu bewerten.

Materiell-rechtlich weitgehender sind die Änderungen im Bereich des § 25a und 25b – Sie kennen die Neuregelungen, die dort vorgesehen sind. Man kann dort sicherlich die Befürchtung haben, dass aufgrund der Absenkung der Voraufenthaltszeiten Situationen entstehen können, dass Personen bereits relativ kurz nach dem rechtskräftig abgeschlossenen Asylverfahren in die Situation kommen, über diese Möglichkeiten ihren Aufenthalt zu legalisieren. Insofern ist es umso wichtiger, aber das wird heute Nachmittag beraten, die Asylverfahren zu verkürzen – das nur als Hinweis zum § 25a und 25b.

Bislang noch nicht besprochen wurde – und vielleicht trifft sich das ganz gut, dass es zumindest auch erwähnt wird – über die Neuregelungen im Familiennachzug. Hier hat sich die Bundesregierung entschlossen, entgegen den Vorhaben des Koalitionsvertrages die Nachweispflicht von



Deutschkenntnissen aus dem Ausland nicht vollständig abzuschaffen, sondern nur für eine bestimmte Gruppe. Wie man insgesamt zu dieser Nachweispflicht steht, ist eine politische Frage. Der SVR hat in einem frühen Gutachten diese Regelung einmal als „integrationspolitisch eher positiv“ bewertet. Insofern kann man dann auch positiv bewerten, dass sie nicht ganz abgeschafft wird.

Schließlich einen letzten Punkt zum § 44, zum Zugang zu den Integrationskursen. Da kann man mit einiger Berechtigung sagen: Dieses abgestufte System von dauerhafter und regelmäßiger Bleibeberechtigung hat sich nicht bewährt. Aus meiner Sicht geht es aber zu weit, Personen aus sicheren Herkunftsländern einen Zugang zu den Integrationskursen zu ermöglichen – für diese Gruppe besteht nicht zuletzt bereits die Westbalkanregelung mit erleichtertem Arbeitsmarktzugang. Die Westbalkanregelung wird wahrscheinlich entfristet, entkontingentiert, da bin ich sehr gespannt und insofern wäre das etwas, was man aus meiner Sicht noch einmal bedenken müsste. Vielen Dank für die Aufmerksamkeit.

**StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci (SPD):** Wir danken Ihnen und wechseln zu Herrn Dr. Ritgen, der uns digital zugeschaltet ist.

**SV Dr. Klaus Ritgen (Deutscher Landkreistag):** Guten Morgen, meine Damen und Herren. Auch von unserer Seite einen herzlichen Dank für die Möglichkeit, hier Stellung nehmen zu dürfen. Ich tue das nicht nur für den Deutschen Landkreistag, sondern auch für den Deutschen Städte- und Gemeindebund.

Wir lehnen die Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechtes ab und zwar aus drei Gründen: Erstens sind wir der Auffassung, dass wir eine solche Regelung nicht brauchen, weil es bereits zahlreiche, ähnliche Bleiberechts- oder Spurwechselregelungen gibt und wir keinen Bedarf erkennen können, hier nochmals eine solche Möglichkeit zu eröffnen. Wir sind ferner der Überzeugung, das hat Frau Becker auch schon angedeutet, dass es den wenigsten Begünstigten dieser Regelung gelingen wird, innerhalb eines Jahres die durchaus anspruchsvollen Integrationsvoraussetzungen, die erfüllt sein müssten, damit man ein Aufenthaltsrecht, eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a, § 25b bekommen kann, zu erlangen, sodass die Regelung weitgehend leerlaufen würde und eine Verlängerung kommt

aus unserer Sicht auf gar keinen Fall in Betracht. Weil diese Regelung ihr Ziel verfehlen wird, fällt aus unserer Sicht besonders schwer ins Gewicht, dass hiermit erneut der Eindruck erweckt wird, dass man nach Deutschland kommen kann, ohne die rechtlichen Voraussetzungen zu erfüllen und dass man dann eine Chance hat, hier einen Aufenthaltstitel zu erwerben, nur dadurch, dass man hier bleibt und dass man sich rechtstreu verhält. Und wir finden allein die Tatsache, dass man Integrationsanstrengungen unternimmt und sich rechtstreu verhält, kann kein Grund dafür sein, in Deutschland einen Aufenthaltstitel zu erlangen, damit würde das Asylrecht zu einem Recht auf Einwanderung deformiert und es droht, dass die gesellschaftliche Akzeptanz, auf die dieses Recht ja ganz wesentlich angewiesen ist und die heute schon nachlässt, dauerhaft beschädigt wird.

Wir sind ferner der Auffassung, und sehen uns da im Widerspruch zur Begründung der Bundesregierung, dass der Entwurf keineswegs zu einer Entlastung der Ausländerbehörden führen wird. Richtig ist, diese Kettenduldungen und wiederholten Verlängerungen von Duldungen verursachen Aufwand; den würde man aber nur dadurch verringern können, wenn die Regelung ihr Ziel erreicht – das sehen wir wie gesagt nicht. Es bleibt dann bei dem Aufwand, der notwendig ist, um erstens diesen Titel nach § 104c zu erteilen – der ist durchaus anspruchsvoll, die Voraussetzungen müssen geprüft werden – und wenn dann das Jahr abgelaufen ist und die Regelung ihr Ziel verfehlt hat, fallen die Personen wieder in den Status der Duldung zurück, brauchen also wieder erneut eine entsprechende Bescheinigung – das ist ein doppelter Aufwand. Nur hinweisen möchte ich darauf, dass das ebenso für die Jobcenter und die Sozialämter zutrifft, weil wir ja einen nur vorübergehenden Rechtskreiswechsel haben. Das alles in einer Zeit, und damit möchte ich auch schon schließen, in der sowohl die Ausländerbehörden wie die Sozialämter an den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit sind und deshalb wäre unser Petition, jedenfalls wenn man das nicht ganz seinlässt, eine Verschiebung des Chancen-Aufenthaltsrechtes. Vielen Dank.

**StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci (SPD):** Besten Dank. Und wir wechseln wieder in den Raum zu Frau Schneckenburger.



**SV Daniela Schneckenburger** (Deutscher Städtetag): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren, herzlichen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme durch den Deutschen Städtetag. Unsere schriftliche Stellungnahme liegt Ihnen vor.

Wir haben einen Präsidiumsbeschluss des Deutschen Städtetages, der festhält, dass die wiederholte Duldung von Menschen, also Kettenduldungen von einer großen Anzahl von Menschen, die in unseren Städten und Gemeinden leben, unter integrationspolitischen Gesichtspunkten als problematisch erachtet wird. Es ist wichtig, dass Menschen sich in den Arbeitsmarkt integrieren können, dass es nach einem langen Aufenthalt auch die Chance gibt, sich in die Stadtgesellschaft zu integrieren und sich auch bildungspolitisch zu orientieren – insbesondere dann, wenn es sich um Kinder handelt – mit einer Perspektive, die nicht offensichtlich unterbrochen wird. Insofern begrüßen wir die Intention des Gesetzentwurfes und wiesen aber darauf hin, dass aus unserer Sicht eine einjährige Dauer des Chancen-Aufenthaltsrechtes problematisch sein kann hinsichtlich ihrer Folgewirkung. Denn wir haben natürlich auch die Belastung der Ausländerbehörden sehr stark im Blick, die durch diese rechtliche Neuordnung entsteht. Eine Entlastung tritt nur dann ein, wenn tatsächlich am Ende ein erfolgreicher Übergang in einen anderen Rechtsstatus stehen kann und nicht die Ausländerbehörden mehrfach befasst werden mit der Frage, wie sie sozusagen rechtlich mit dem Fall umgehen müssen. Von daher ist ein Jahr aus unserer Sicht für den Besuch eines Integrationskurses und die Perspektive, möglichst eigenständig den Lebensunterhalt gestalten zu können, ein ausgesprochen kurzer Zeitraum. Es ist das fraglich, ob die überwiegende Sicherung des Lebensunterhaltes gelingen kann. Insofern muss man, glaube ich, den Blick noch einmal auf das *eine* Jahr richten. In jedem Fall ist es uns wichtig, und da schließe ich an die Stellungnahme des Kollegen Ritgen an, dass das Chancen-Aufenthaltsrecht nicht unmittelbar in Kraft tritt, sondern den Ausländerbehörden die Möglichkeit gegeben wird, sich verfahrensmäßig, auch was die Anwendungssoftware anbelangt, einzustellen auf das Chancen-Aufenthaltsrecht. Damit wird auch die Chance eröffnet, sich angesichts der enormen Belastung, der die Ausländerbehörden unterliegen – darauf will ich noch einmal ausdrücklich hinweisen – tatsächlich auch in ange-

messener Weise mit dann kommenden Anträgen auseinanderzusetzen. Soweit zunächst, herzlichen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke Ihnen. Und Herr Ströhlein, bitte.

**SV Axel Ströhlein** (Bayerisches Landesamt für Asyl und Rückführungen): Sehr verehrter Herr Ausschussvorsitzender, sehr verehrte Damen und Herren, ich möchte ein paar Gesichtspunkte aus der Praxis beitragen: Aus einer Gesamtschau heraus sendet der Gesetzentwurf zum Chancen-Aufenthaltsrecht migrationspolitisch schwierige Botschaften, denn vom Gesetzentwurf profitieren neben gut integrierten Asylbewerbern auch Geduldete und Gestattete, die bislang keinerlei Initiative gezeigt haben, sich zu integrieren, trotz bestehender Ausreisepflicht jahrelang nicht freiwillig ausgereist sind oder die Aufenthaltsbeendigung durch fehlende Mitwirkung an zumutbaren Handlungen zur Identitätsklärung vereitelt haben. Das Vorliegen eines gültigen Reisedokumentes ist eine elementare Voraussetzung für die gesetzlich vorgesehene Beendigung des rechtswidrigen Aufenthaltes. Liegt ein solches nicht vor, ist der Betroffene zur eigenständigen Beschaffung eines Reisedokumentes sowie zur Mitwirkung am Verfahren der Passersatzpapierbeschaffung verpflichtet – das haben wir heute hier auch schon gehört. In etlichen Fällen kann ohne seine Mitwirkung gar kein Dokument erlangt werden. Hierzu kann ich gern im Anschluss noch einige Beispiele aus der Praxis anführen.

Der neue § 104c AufenthG unterliefe aber behördliche Bemühungen zur Aufenthaltsbeendigung. Im Gesetzentwurf wird nur die wiederholte Täuschung über die Identität als Versagungsgrund angeführt. Die gesetzliche Mitwirkungspflicht sollte auch hier Ausdruck finden – sonst bliebe letztlich rechtswidriges Verhalten folgenlos und es könnte die falsche Botschaft verstanden werden, dass man nach Ankunft in Deutschland, trotz bestehender Ausreisepflicht durch bloße Untätigkeit nach ein paar Jahren darauf hoffen darf, einen dauerhaften Aufenthaltstitel zu erhalten.

Als Praktiker bedauere ich zudem sehr, dass Änderungen, die eine Rückkehroffensive ermöglichen sollen, insbesondere mit Blick auf Straftäter, so gut wie gar nicht Eingang in den Gesetzentwurf gefunden haben oder zu unpräzise sind. So ist in der Neufassung der Ausweisungsnormen unklar, was





unter den Begriff „zwingende Gründe der nationalen Sicherheit“ zu verstehen ist. Zur Förderung der Rechtsklarheit hielte ich es für geboten, hier Regelbeispiele aufzunehmen. Der in der Gesetzesbegründung angenommene verringerte Aufwand der Ausländerbehörden ist damit gerade *nicht* gegeben. Die Personengruppe, für die die Haftzeit in der Abschiebehaft verlängert wurde, ist meines Erachtens zu eng definiert und hinsichtlich Gefährdungen wird offengelassen, ob sie erfasst werden. Das ist bedauerlich, denn gerade bei dieser Personengruppe ist die Fluchtgefahr besonders groß.

Vorschläge, die in der behördlichen Praxis zu einer Entlastung geführt hätten und eine Arbeitshilfe für die Ausländerbehörden gewesen wären, wurden nicht berücksichtigt. Ich hielte zum Beispiel eine praktikablere Vorschrift zum Ausreisegewahrsam wichtig. Bislang kann Ausreisegewahrsam nur in Abschiebehafteinrichtungen erfolgen, die in der Nähe eines Flughafens sind. Aus praktischer Sicht gibt es aber keinen Grund für diese Einschränkung.

In einer Gesamtschau kann man sagen, das Chancen-Aufenthaltsrecht stellt die Ausländerbehörden aktuell vor eine große Herausforderung. Sie sind noch mit den Krisen des aktuellen Jahres befasst und wir erleben jetzt eine Zuwanderungswelle, die an das Ausmaß der Jahre 2015/2016 herankommt. Insoweit hielte ich den Zeitpunkt für die Einführung jetzt nicht für günstig.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank, Herr Ströhlein und wir wechseln zu Herrn Thym, der uns digital zugeschaltet ist.

**SV Prof. Dr. Daniel Thym** (Universität Konstanz): Ich bedanke mich, dass ich aus dem Ausland digital dabei sein darf. Als Impuls drei kurze Gedanken: Erstens ist das Chancen-Aufenthaltsrecht eine stichtagsabhängige Antwort auf die Ereignisse von 2015/2016 – das ist pragmatisch und das kann man so machen, auch wenn der Weg über eine Aufenthaltserlaubnis auf Probe kompliziert ist. Ich bin mir nicht sicher, ob beabsichtigt war, dass damit sogar der Familiennachzug möglich werden könnte.

Altfallregelungen haben allgemein den Vorteil, dass sie eben nur für Altfälle gelten. Sie beeinflussen die künftige Zuwanderung kaum und unterminieren die Ausreisepflicht nicht dauerhaft. Altfallregelungen passen also besser zu einem Asylrecht, das zwischen Personen mit und ohne Schutzbedarf

unterscheidet. Ich hätte sogar einen Vorschlag, wie Sie die Altfallregelungen noch großzügiger ausgestalten können: Indem Sie nicht nur auf die Symptome reagieren, sondern die Ursachen bekämpfen.

Zweitens muss die Analyse streng zwischen Altfällen und zukunftsgerichteten Legalisierungspfaden unterscheiden. Letztere gibt es nämlich schon heute und sie erfassen mehrere Tausend Personen pro Jahr. Der Gesetzentwurf schafft also nichts Neues, sondern weitet Bestehendes aus – und dies durchaus weitgehend. Die Krux ist, dass die scheinbar moderate Absenkung der Wartezeiten bei §§ 25a und b in der Praxis durchaus dramatische Auswirkungen haben kann: Die Wartezeiten beziehen sich nämlich nicht auf Kettenduldungen, sondern umfassen das Asylverfahren. Während das Verfahren inzwischen schnell ist, dauerten die Klageverfahren vor den Verwaltungsgerichten zuletzt 26,5 Monate, Tendenz steigend. Wenn man alle Schritte addiert, kommt man auf einen rein statistischen Durchschnittswert, der im Einzelfall viel höher oder niedriger liegen kann, von derzeit 33 bis 34 Monaten. Erst dann ist die Ausreisepflicht vollziehbar. Scheitert eine Dublin-Überstellung in einen anderen EU-Mitgliedstaat, kommt nochmals mehr als ein Jahr hinzu. Das bedeutet nun konkret, dass eine Legalisierung nach dem Willen der Bundesregierung künftig möglich sein wird, wenn die erste Duldung erst kurz vorher erteilt wurde. Wenn man das ändern wollte, müsste man im Gesetz eine Vorduldungszeit als Erteilungsvoraussetzung ergänzen, um sicherzustellen, dass es wirklich nur um Kettenduldungen geht.

Drittens wiederholt der Gesetzentwurf das Versprechen einer Rückführungsoffensive. Hierzu gibt es allerdings nur eine einzige Änderung, nämlich die längere Haftdauer für Straftäter, wobei der konkrete Umfang von den Gerichten im Einzelfall festgelegt wird. Die Begründung führt aus, dass diese nur wenige Einzelfälle betreffen wird. Ansonsten kommt die Migrationssteuerung im Entwurf nicht vor. Sogar Menschen aus sicheren Herkunftsstaaten sollen künftig Zugang zu berufsbezogenen Sprachkursen erhalten, damit sie leichter einen Job finden. Mit schnellen Legalisierungen und der Integrationsförderung von Anfang an wird eine Unterscheidung immer unwichtiger, die vor ziemlich genau 30 Jahren beim Asylkompromiss im Dezember 1992 im Zentrum stand: die Unterscheidung zwischen Personen mit und ohne Schutzbedarf. Vielen Dank.



StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke Herr Thym. Und wir wechseln zu Frau Dr. Weiser hier in den Saal.

**SV Dr. Barbara Weiser** (Caritasverband für die Diözese Osnabrück e.V.): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete. Auch der Caritasverband Osnabrück dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Wir begrüßen grundsätzlich die vorgeschlagenen Erleichterungen für eine Aufenthaltssicherung, sind aber der Auffassung, dass, wenn das Ziel, Kettenduldungen dauerhaft zu vermeiden, erreicht werden soll, weitere grundlegende Änderungen erforderlich sind. Aus unserer Sicht sollte es eine stichtagsfreie Regelung sein und auch wenn es beim Stichtag bleibt, sollte nicht der vorgesehene Stichtag maßgeblich sein, sondern der Tag des Inkrafttretens des Gesetzes, weil sonst kein fünfjähriger, sondern ein sechsjähriger Aufenthalt Erteilungsvoraussetzung ist.

Zur Schaffung von Rechtssicherheit sollte ein Anspruch auf Erteilung der Aufenthaltserlaubnis keine Sollregelungen formulierten werden. Wenn auf die Versagung des Chancen-Aufenthaltes bei falschen Angaben nicht verzichtet wird, sollte jedenfalls ergänzend das Wort „nachweislich“ eingefügt werden, damit klargestellt ist, dass die Ausländerbehörden die Darlegungs- und Beweislast dafür haben, dass falsche Angaben tatsächlich gemacht worden sind. Entsprechende Vermutungen dürfen nicht ausreichend sein.

Auch aus unserer Sicht ist eine einjährige Laufzeit ohne Verlängerungsmöglichkeit nicht zielführend. Im Kontext der Identitätsklärung sollten die Ausländerbehörden verpflichtet sein, schriftlich auf die objektiv möglichen und subjektiv zumutbaren Mitwirkungshandlungen hinzuweisen und das in einer dem/den Beteiligten verständlichen Sprache. Wird die Vornahme der erwarteten Mitwirkungshandlung glaubhaft gemacht und kann die Identität dennoch nicht ausreichend geklärt werden, muss ein Rechtsanspruch auf die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach den Bleiberechtsregelungen bestehen – nicht lediglich ein Absehen nach Ermessen möglich sein.

Um die Erweiterung der Altersgrenze bei § 25a auf unter 27-Jährige wirksam werden zu lassen, müssten anstelle des Schulbesuches auch die Aufnahme einer Ausbildung oder Teilnahme an anderen

Bildungs- oder Qualifizierungsangeboten anerkannt werden. Aus unserer Sicht ist es sinnvoll, zur Umsetzung des Koalitionsvertrages allen hier Lebenden Zugang zu Integrations- und Berufssprachkursen zu ermöglichen – auch Menschen mit einer Duldung und auch Asylsuchenden aus den sogenannten sicheren Herkunftsländern, zu denen ja auch Ghana und Senegal gehören, die beispielsweise nicht von dieser Möglichkeit in der Beschäftigungsverordnung profitieren können.

Und dann ist es aus unserer Sicht auch wichtig, bei der Gestaltung von Integrationskursen, aber auch bei Erteilungsvoraussetzungen für Aufenthaltstitel auf die besondere Situation von schutzbedürftigen Personen wie von Menschen mit Behinderungen Rücksicht zu nehmen und entsprechende Kurse einzurichten, aber auch entsprechende Regelungen zu schaffen, dass auf Erteilungsvoraussetzung bei besonders Schutzbedürftigen verzichtet werden kann. Herzlichen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Und abschließend Herr Dr. Wittmann.

**SV Dr. Philipp Wittmann** (VGH Baden-Württemberg): Sehr geehrte Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren. Mit den Problemkreisen der Kettenduldungen und der Asylverfahrensbeschleunigung haben Sie sich zwei Großthemen vorgenommen, die Ausländerpolitik und Verwaltungsbehörden seit Jahrzehnten beschäftigen. In der hierauf folgenden Anhörung zur Asylverfahrensreform werde ich darzulegen versuchen, dass derart verfestigte Problemlagen kaum durch graduelle Veränderungen der Rahmenbedingungen strukturell verbessert werden können.

Auch bei der Frage der Kettenduldungen, das heißt, langfristig prekären Aufhalten ohne Aussicht auf Abschiebung einerseits und auf Statusverfestigung andererseits, handelt es sich um eine Problemlage, in der inkrementelle Detailänderungen allenfalls inkrementelle Fortschritte versprechen. Die Problematik stellt sich wie folgt dar: Das geltende Ausländerrecht bietet eigentlich alle notwendigen Instrumente, um die grundlegende Konfliktlage gegenüber vollständig rechtstreuen Ausländern aufzulösen: Führt die Mitwirkung des Ausländers zu einer Identitätsklärung und Passbeschaffung oder befolgt er freiwillig die gesetzliche Ausreisepflicht, wird ein dauerhaft prekärer Aufenthalt durch Ausreise und Abschiebung vermieden.



Scheitern auch optimale Mitwirkungshandlungen an den äußeren Umständen, kann eine Statuslegalisierung erfolgen. Verzögert sich das Asylverfahren ohne Verschulden des Betroffenen und leistet dieser individuelle Integrationsleistungen, kann ebenfalls eine Legalisierung erfolgen. Das Fortbestehen der Problematik der Kettenduldung ist daher Konstellationen geschuldet, in denen gesetzlich vorgeschriebene Mitwirkungshandlungen, gerade aus Angst vor der Abschiebung, nicht erfüllt werden. Der zunächst naheliegende Versuch, eine Einhaltung der Rechtsordnung durch sanktionsähnliche Maßnahmen zu erzwingen, scheitert aber daran, dass ein sozialer Rechtsstaat keine Aufenthaltsbedingungen schaffen kann und will, die eine Rückkehr in zum Teil von Armut, Korruption und mangelnden Perspektiven geschüttelte Herkunftstaaten als attraktiver erscheinen lässt.

Der ebenfalls nachvollziehbare Versuch, betroffene Ausländer mit der Aussicht auf die neugestaltete, von einer fristgemäßen Identitätsklärung abhängige Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung unter Zugzwang zu setzen, hat daher ebenfalls nicht im gewünschten Umfang zum Erfolg geführt. Ein möglicher Hinweis auf eine Bringschuld betroffener Ausländer ist daher rechtlich zutreffend und auch in der Sache verständlich – er löst die mit der verbreiteten Nichterfüllung rechtlich kaum erzwingbarer Bringschulden verbundenen, tatsächlichen Probleme aber nicht.

Der vorgeschlagene Paradigmenwechsel einer staatlichen Vorleistung ist für die Rechtsordnung daher zweifellos schmerzhaft, aber wohl dennoch richtig und wichtig. Er muss aber aus Sicht der Betroffenen geeignet sein, eine belastbare Aussicht auf Statusverbesserung ohne Angst vor der Abschiebung, die gerade durch erste zaghafte Mitwirkungsschritte ermöglicht wird, zu vermitteln. Er muss im Interesse einer effektiven Migrationssteuerung aber zugleich gewährleisten, dass die Aussicht auf eine Durchsetzung der Ausreisepflicht im Falle des Scheiterns der Integrationsbemühungen gesteigert wird. Ein faires Chancen-Aufenthaltsrecht muss schließlich auch sicherstellen, dass es nur in aussichtsreichen Fällen gewährt wird und in den gewährten Fällen auch echte Aussichten auf eine dauerhafte Statusverbesserung verspricht.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank, Herr Dr. Wittmann und an dieser Stelle

gleich noch einmal Ihnen allen auch für die prägnanten Beiträge. Wir kommen jetzt zu der Fraktionsrunde. Ich würde dabei die genannten Berichterstatterinnen und Berichterstatter aufrufen. Falls es da noch einmal einen Wechsel gibt, bitte ich um entsprechendes Signal in der ersten Runde. Bitte richten Sie Ihre Fragen gezielt an Sachverständige, die Sie fragen wollen und beachten Sie unsere Regelung: Entweder zwei Fragen an eine Sachverständige oder einen Sachverständigen zu richten oder je eine an zwei. Wir beginnen mit dem Kollegen Lindh.

Abg. **Helge Lindh** (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich wähle die Option zwei. Sehr geehrte Frau Eckert, zuerst an Sie gerichtet: Sie haben ja, wie ich finde, sehr eindrucksvoll etwas geschildert, was gerade im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik dringlich ist, nämlich der Einbruch der Wirklichkeit und der Lebensrealität in die politische Praxis. Stichwort Lebensrealität, gerade in Ihrem Fall bezogen auf junge Menschen, junge Volljährige, aber auch Jugendliche. Sie machen in Ihrer Stellungnahme deutlich, inwiefern in Bezug auf diese Personengruppe, wie auch in Bezug auf Menschen mit Behinderungen und schweren Erkrankungen die Frage des erfolgreichen Schulbesuches auch noch an der Realität besser orientiert werden sollte. Könnten Sie noch einmal hier ausführlich darlegen im Rahmen der zeitlichen Möglichkeiten, warum das aus Ihrer Sicht eine kritische Frage ist und wie der Verbesserungsbedarf besteht, was man machen könnte in Bezug auf beide Gruppen, also junge Menschen wie auch Menschen mit Erkrankungen und Behinderungen?

Meine zweite Frage richtet sich an Frau Dr. Weiser: Auch da nehme ich wieder das Stichwort Orientierung an der Lebensrealität und das heißt, nicht eine Gesetzgebung, und das ist glaube ich auch als Ampel sehr wichtig, die einfach abstrakte Erwägungen hat, sondern die hier ganz pragmatisch vorgeht und sich anguckt, wie die Wirklichkeit der Menschen ist, die hier oft schon sehr lange, sehr gut integriert und auch mit viel Einsatz leben. Es ist im gegenwärtigen Gesetzentwurf eine Ausschlussfrist mit Ende nach zwölf Monaten vorgesehen. Könnten Sie einmal skizzieren, welche Herausforderung das für diejenigen im Chancen-Aufenthalt bedeuten würde in dieser Brücke und ob das aus Ihrer Sicht hinreichend ist oder aber, gesetzt den Fall wir änderten daran noch etwas, ob Sie eine individu-



elle Prüfung, eine individuelle Verlängerungsprüfung, Verlängerungsmöglichkeit bei Nichtverschulden, also bei selbst unverschuldeter Nichterfüllung der Kriterien als sinnvoll erachteten oder eher eine generelle, allgemein für alle geltende Verlängerung des Chancen-Aufenthaltes. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank, Kollege Lindh. Frau Dr. Launert.

Abg. **Dr. Silke Launert** (CDU/CSU): Vielen Dank. Ich hätte zwei Fragen an den Herrn Professor Thym, der zugeschaltet ist. Und zwar ist die erste Frage: Welche Personengruppe unter den Ausreisepflichtigen würden denn nach Ihrer Auffassung von dem Chancen-Aufenthaltsrecht am meisten profitieren? Ist es so, dass das vor allem Geduldete sind, deren Identität vorher nicht geklärt ist beziehungsweise ist es sogar möglich, dass Identitätstäuscher im Falle einer lediglichen Mitursächlichkeit, weil zum Beispiel noch andere Abschiebehindernisse bestehen, davon profitieren? Und welche Auswirkungen im Zusammenhang mit dem Familiennachzug hätte das?

Und die zweite Frage: Wie beurteilen Sie die Änderungen am Migrationssystem durch das dauerhafte Absenken der Aufenthaltszeiten beim § 25a und b Aufenthaltsgesetz, auch mit den Folgen des Familiennachzuges?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Frau Polat, bitte.

Abg. **Filiz Polat** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich würde die gleiche Frage an zwei Sachverständige stellen, einmal an Frau Kerstin Becker und einmal an Frau Courbois und zwar geht das auch in die Richtung Identitätsklärung: Unserer Erfahrung nach, ob das die Unternehmen sind im Besonderen, aber eben auch alle Beratungsstellen in der Praxis machen deutlich, dass die Identitätsklärung in der Praxis die größte Hürde ist bei allen bisherigen Bleiberechtsregelungen und dass das eben, wie das Frau Weiser ausgeführt hat, an den Kriterien liegt „objektiv möglich“ und „subjektiv zumutbar“. Wir sind jetzt immer im Austausch mit den Fraktionen darauf hingewiesen worden, dass eine Regelung im § 104c, die Sie auch angesprochen haben, Frau Courbois, Absatz 4 ist das, glaube ich, schon sehr konkret formuliert ist. Sie haben aber dennoch

gesagt: Das ist nicht ausreichend. Vielleicht an beide Sachverständige, noch einmal aus der Praxis vielleicht deutlich zu machen, dass das nicht immer unbedingt im Ermessen des Betroffenen ist und wo da auch der große Aufwand bei Ihnen ist, bei den Unternehmen, die ja auch die entsprechenden Projekte haben oder eben auch aus der Praxis heraus, Frau Becker, wie man denn das konkreter fassen kann. Wir planen ja auch die „Eides statt“ im nächsten Gesetzespaket. Halten Sie eine Übergangsregelung vielleicht für notwendig oder eine Klarstellung im jetzigen Gesetzespaket?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Herr Dr. Curio.

Abg. **Dr. Gottfried Curio** (AfD): Vielen Dank. Ich richte meine beiden Fragen an Dr. Ritgen. Wir diskutieren ja das Chancen-Aufenthaltsrecht zum Beispiel vor dem Hintergrund der Stellungnahme des Landkreistages, die dann mit den Leuten wirklich dasitzen, dass der hier betroffene Personenkreis tatsächlich oft kein Interesse an der Erfüllung der gesetzlichen Mitwirkungspflichten zeige oder sich jedenfalls ernsthaft integrieren wolle und Verweilgrund sei dabei ausschließlich wirtschaftliche Vorteilnahme. Meine beiden Fragen beziehen sich auf Widersprüche im Grundsätzlichen und zu Fristen und Zeitabläufen, inwieweit die richtig konstruiert sind: Mit Widersprüchen im Grundsätzlichen meine ich, dass hier durch diesen Entwurf des Chancen-Aufenthaltsgesetzes ja die Erwartung geweckt wird, man muss sich nur lange genug hier in Deutschland aufhalten, um dann ganz unabhängig von der Rechtmäßigkeit der Zuwanderung ein gesichertes Aufenthaltsrecht erlangen zu können, zum Beispiel eben durch bestimmte Integrationsleistungen – das ist ja eigentlich nicht im Sinne der Rechtsstaatlichkeit. Oder überhaupt, wenn künftig eine ungeklärte Identität kein absolutes Hindernis mehr sein soll, wenn die Leute also sagen, sie seien selbst nicht schuld, dass sie keinen Pass haben, das ist ja wohl kontraindiziert. Oder der Gesetzentwurf enthält ja auch insofern einen Widerspruch, dass Sprach- und Integrationskurse auch für Personen aus sicheren Herkunftsländern vorgesehen sind, dies insbesondere aber dann seltsam ist, wenn man berücksichtigt, dass zu diesen Ländern neben Senegal und Ghana ja doch die Westbalkanstaaten gehören und damit Länder, die nicht nur potentielle Beitrittskandidaten zur EU sind, sondern für deren Staatsangehörige über die Option der Westbalkan-



regelung ja auch bereits privilegierte Möglichkeiten der Einreise zum Zweck der Erwerbstätigkeit bestehen. Also wird dadurch nicht dieses migrationspolitische Instrument, bestimmte Länder als sichere Herkunftsländer zu definieren, ad absurdum geführt oder zumindest doch unterminiert? Das ist der eine Fragenkomplex.

Der andere: Ob Fristen und Zeitabläufe richtig konstruiert sind? Fünf Jahre, drei Jahre – bei der Aufrechnung von Zeiten zur Mindestaufenthaltsdauer von fünf Jahren waren bislang ja Zeiten nicht enthalten, in denen der nur geduldete Migrant, der also keinen Asylgrund nachweist, seine Identität gegebenenfalls verschleiert, womit der das eigentlich angezeigte Abschiebezielland verheimlicht. Diese Zeit der bewussten Verschleierung der eigenen Identität sollen künftig jetzt als „Warteleistung“ auf der Uhr bis zu dauerhaften Aufenthaltserlaubnis angerechnet werden, sie sind aber gerade keine Warteleistung, sondern selbstverschuldete Verzögerung beziehungsweise Verhinderung einer Maßnahme. Und das andere Beispiel, die Dreijahresfrist: Eine Legalisierung des Aufenthaltes für abgelehnte Asylbewerber bis 27 soll künftig nach drei Jahren bereits möglich sein. Da greift aber die Legalisierung angesichts langer Verfahrensdauer im statistischen Durchschnitt künftig nur wenige Wochen oder Monate, nachdem die Ausländerbehörden eine Person erstmals überhaupt hätte, gegebenenfalls, abschieben können. Im Einzelfall kann das noch während des Asylverfahrens sein. Hebt das nicht eigentlich dann die Exekution der Rechtsfindung auf und damit den Sinn von Rechtsbindung und Rechtsfindung überhaupt?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Thomae, bitte.

Abg. **Stephan Thomae** (FDP): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich möchte von Option eins Gebrauch machen und zwei Fragen an den Sachverständigen Dr. Holger Kolb richten: Zum einen den § 104c betreffend und das ist eigentlich Thema Chancen-Aufenthalt und da um das Thema Zeiten und Fristen. Intention ist ja, gewisse, in der Vergangenheit abgeschlossene Vorgänge, die wir bislang nicht lösen konnten, einer Lösung zuzuführen. Und da ist nun von einigen Sachverständigen angeregt und empfohlen worden, den Stichtag zu verlegen, also vom 01.01.2022 minus fünf Jahre nach hinten zu verlegen. Und zum Zweiten das Chancenjahr zu

verlängern – da ist zum Teil gesagt worden, das sei ein zu kurzer Zeitraum, das könne nicht gelingen, von daher wäre eine Verlängerung empfehlenswert. Und zum Dritten ist auch empfohlen worden, die Befristung des Gesetzes ganz aufzuheben. Und da würde mich Ihr Blick darauf interessieren. Da sind ja Menschen auch geraume Zeit schon im Lande – ist eine Verlängerung des Chancenjahres geboten oder gar notwendig? Erscheint eine Entfristung des Gesetzes empfehlenswert? Und ist eine Verlegung des Stichtages aus Ihrer Sicht sinnvoll oder gar notwendig?

Die zweite Frage betrifft die §§ 25a und b: Auch da geht es ja darum, Menschen, die lange geduldet sind, in den Genuss dieser Vorschrift gelangen zu lassen. Gleichwohl ist die Frage: Gelingt das in den §§ 25 a und b in dieser Form? Sind die Voraussetzungen ausreichend oder müsste man noch einmal klarstellen? Denn es geht um Menschen, die lange geduldet waren im Lande, um sie in den Genuss dieser beiden Vorschriften gelangen zu lassen. Denn es wird ja auch vorgetragen, dass jemand, der einfach nur lange Zeit ein Verfahren durchläuft, der kommt vielleicht automatisch in den Genuss der §§ 25a und b, auch wenn er gar nie oder nur kurze Zeit geduldet gewesen wäre. Das sind meine beiden Fragen an Herrn Dr. Kolb.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Die Fraktionsrunde schließt Frau Bünger.

Abg. **Clara Bünger** (DIE LINKE.): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich möchte auch von der ersten Option Gebrauch machen. Ich habe zwei Fragen an Herrn Dr. Garthus-Niegel: Vielen Dank für Ihre ausführliche Stellungnahme. Wir haben ja jetzt auch schon viele kritische Stimmen gehört, es wurde viel über die problematische Stichtagsregelung gesprochen und dass das Chancen-Aufenthaltsrecht auch als Anspruch ausgestaltet werden soll. Außerdem teile ich auch Ihre Bedenken, dass nur sehr wenige Menschen von der Regelung profitieren werden. Und so wie ich es verstanden habe und Sie es auch ausgeführt haben, gibt es viele Probleme, von denen Menschen stehen, wenn sie sich um diesen Aufenthaltstitel bemühen. Sie haben zwei Beispiele genannt in Ihrem Eingangsstatement und ich glaube, die zeigen ganz realistisch, wo die Probleme in der Praxis liegen und weshalb hier auch von einigen Sachverständigen eine Verlängerungsmöglichkeit gefordert wurde. Können Sie uns denn



aufgrund Ihrer Praxiskenntnisse noch einmal erläutern, warum es eine Verlängerungsmöglichkeit beim Übergang ins Bleiberecht geben soll? Und welche Probleme gibt es Ihrer Erfahrung nach bei dem Nachweis zur Identität oder auch bei der Sicherung des Lebensunterhaltes? Und was sind Ihre Lösungen, was schlagen Sie dazu vor?

Und meine zweite Frage, auch an Sie, wäre: Die Bleiberechtsregelung nach § 25a, mein Vorredner hat auch gerade darüber gesprochen, soll künftig auch für junge Erwachsene bis zum 27. Lebensjahr gelten und zugleich wird unverändert auch ein erfolgreicher Schulbesuch beziehungsweise Schulabschluss gefordert. Auch hier ist es glaube ich wichtig, noch einmal einen Blick in die Praxis zu werfen, das würde ich mir von Ihnen dann wünschen, dass Sie mir noch einmal darstellen, warum das aus Ihrer Sicht problematisch ist. Und können Sie vielleicht auch noch einmal ein paar Fälle aus der Praxis zur Veranschaulichung darstellen, wo da die Probleme liegen. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Besten Dank. Wir kommen jetzt zur Beantwortung. Das machen wir so, dass ich wieder in der alphabetischen Reihenfolge aufrufen werde, soweit Fragen an Sie gerichtet worden sind. Und damit hat als Erste das Wort Frau Becker.

SV **Kerstin Becker** (Der Paritätische Gesamtverband): Vielen Dank. Zu der Frage der Identitätsklärung: Tatsächlich ist es so in unserer Beratungspraxis, dass dieses Thema einen sehr, sehr großen Teil der Beratungsarbeit ausmacht, weil es hierbei immer wieder zu großen Schwierigkeiten kommt. Die Hinweise, die dort bislang gegeben werden, und die wir auch jetzt im Rahmen dieser aktuellen Formulierungen im § 104c sehen, sind in der Regel allgemeiner Natur, das heißt, sie beziehen sich nicht konkret auf das spezifische Herkunftsland. Das ist aber aus unserer Sicht ungeheuer wichtig, um zu unterscheiden und überhaupt sagen zu können, welche der Mitwirkungspflichten ist im vorliegenden Fall überhaupt objektiv möglich und welche ist der Person zumutbar. Also hier muss aus unserer Sicht zum einen wirklich eine konkrete Hinweispflicht der Ausländerbehörde vorgesehen werden, die sich auf den konkreten Einzelfall bezieht und eben nicht eine generelle Hinweispflicht, oder zumindest eben im Hinblick auf das spezifische Herkunftsland. Und zum anderen muss

stärker unterschieden werden, was ist objektiv möglich oder unmöglich und was ist der Person zumutbar. Das sollte dann eben verknüpft werden mit der Möglichkeit, wenn alles getan wurde, was möglich und zumutbar war und trotzdem nicht zum Erfolg geführt hat, dann eine eidesstattliche Versicherung abzugeben. Aktuell ist diese Regelung lediglich vorgesehen im § 104c. Wir sehen das vor dem Hintergrund kritisch, dass die Frage der Identitätsklärung ja an sehr vielen verschiedenen Stellen des Aufenthaltsrechtes immer wieder relevant wird und aus unserer Sicht deswegen eine generelle Klärung dieses Problems sinnvoll wäre. Das wäre zum Beispiel möglich im § 82 des Aufenthaltsgesetzes. Das wäre auch möglich im Rahmen der §§ 48 ff. Aufenthaltsgesetz. Also hier sollte aus unserer Sicht wirklich noch einmal grundsätzlich geschaut werden, wie man dieses Problem strukturell angehen kann. Danke.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Frau Courbois, bitte.

SV **Anne Courbois** (DIHK): Vielen Dank für die Frage zur Identitätsklärung. Ich möchte hier mit einem kurzen Beispiel anfangen. Ein junger Mann aus Guinea hat seine Ausbildung zum Koch abgeschlossen. Der Betrieb möchte ihn weiterbeschäftigen. Da er in der Aufenthaltsduldung war, könnte er einen Aufenthaltstitel nach § 19d erhalten. Er erfüllt alle sonstigen Voraussetzungen, kann aber keinen Pass vorlegen, weil die guineische Botschaft zu dem Zeitpunkt ausgestellt hat. Mittlerweile stellt die guineische Botschaft wieder Pässe aus, aber vom Termin der Antragstellung bis zur Passausstellung kann bis zu über ein Jahr Zeit vergehen. Nun befindet sich der junge Mann wieder in der Duldung und weder für ihn, noch für den Betrieb besteht Rechtssicherheit. Dieses Beispiel verdeutlicht zwei Aspekte, die aus Sicht der Unternehmen in Bezug auf die Identitätsklärung problematisch sind. Zum einen scheitert der Übergang aus der Duldung und hier in diesem Fall aus der Ausbildungsduldung in einen rechtssicheren Aufenthaltstitel, trotz erbrachten Integrationsleistungen und dringendem Bedarf des Unternehmens, weil der junge Mann unverschuldet seine Identität nicht klären konnte. Zum anderen verdeutlicht das aber auch, dass die Herausforderungen in Bezug auf die Identitätsklärung nicht nur im Kontext des Chancen-Aufenthaltsrechtes relevant sind. Daher sollten die Anforderungen an die Identitätsklärung nicht



nur im Zusammenhang mit dem Chancen-Aufenthaltsrecht geklärt werden, sondern allgemein gesetzlich klargestellt und geregelt werden. Ein konkreter Vorschlag, wie die Identitätsklärung neu geregelt werden soll, geht über unseren Erfahrungswert als Wirtschaftsverband hinaus. Aber Organisationen, die heute auch hier vertreten sind, haben hierzu konkrete Vorschläge gemacht, die auch schon erwähnt wurden. Wir schließen uns insbesondere dem Vorschlag an, die Ausländerbehörden gesetzlich dazu zu verpflichten, konkrete, herkunftslandspezifische und zumutbare Mitwirkungshandlungen zu benennen, die für die Identitätsklärung vorzunehmen sind. Außerdem schätzen wir die im Koalitionsvertrag geplante Einführung einer Versicherung an Eides statt als positiv ein, wenn die nachweisbaren Anstrengungen zur Identitätsklärung über einen längeren Zeitraum erfolglos geblieben sind. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Besten Dank. Frau Eckert, bitte.

SV **Sophia Eckert** (terre des hommes): Herzlichen Dank für die Frage zum erfolgreichen Schulbesuch. Eine Anpassung des Kriteriums des erfolgreichen Schulbesuches ist für uns in der Tat unabdingbar. Denn junge Geflüchtete haben nach Ankunft in Deutschland ungleich schwere Startchancen im Schulsystem: Sie müssen eine neue Sprache erlernen, sich in einem neuen Bildungs- und Gesellschaftssystem zurechtfinden. Sie sind teils durch Traumata psychisch belastet und verpassen durch viele Behördentermine Lerninhalte. Der Druck, unter dem sie stehen, ist immens und darf nicht durch starre Leistungsanforderung verstärkt werden. Wir schlagen vor, die Anforderungen an den Schulbesuch abzuändern in „überwiegend erfolgreich im Rahmen der individuellen Möglichkeiten“. Auf diese Weise kann weiterhin die schulische Gesamtsituation des jungen Menschen wie Note, Regelmäßigkeit des Schulbesuches, Mitarbeit und Umgang mit Mitschüler\*innen in die Bewertung einfließen. Andererseits werden keine übertrieben hohen Anforderungen an ihren schulischen Erfolg gestellt. Durchfallen in einigen Fächern, Fehltag oder fehlende Mitarbeit müssen unschädlich bleiben, solange ein Verlassen der Schule nicht unausweichlich bevorsteht und somit der Schulabschluss nicht von vorn herein als ausgeschlossen gilt. Durch die Referenz zu den individuellen Möglichkeiten werden zudem die individuellen

Lebensumstände und Startbedingungen des jungen Menschen zum Gradmaß, nicht die der gesamten Schulpopulation. Dabei muss auch der Besuch einer Förderschule, ein Abschluss an einer Förderschule berücksichtigungsfähig sein.

Ein anderes Kriterium, das immer wieder auch bei den Nicht-Regierungsorganisationen in Betracht kam, war, ob man zu „erfolgreich“ oder „regelmäßig“ umformuliert. Dabei will ich noch deutlich darauf hinweisen, dass dann aber klargestellt werden muss, dass „erfolgreich“ nicht heißt, 2er und 3er Benotungen und dass „regelmäßig“ nicht *stets* heißt. Denn aus der Praxis in einigen Bundesländern, allen voran Bayern, wissen wir, dass „erfolgreicher Schulbesuch“ teils an diesen Maßstäben ausgerichtet wird, obwohl dies gesetzlich überhaupt nicht geboten ist.

Neben dem Schulbesuch und Schulabschluss sollten zudem auch laufende berufliche Qualifizierungen, wie Ausbildung, Studium, Einstiegsqualifikation und so weiter zur Erteilung eines Aufenthaltstitels nach § 25a führen können. Denn wenn man Menschen bis 27 Jahre in die Regelung einbezieht, muss man auch die Voraussetzungen schaffen, dass diese Menschen sich auch tatsächlich für dieses Bleiberecht qualifizieren können.

Für Menschen mit Erkrankung oder Behinderung sollte es zudem unter Würdigung der Umstände des Einzelfalles möglich sein, von den Voraussetzungen gänzlich abzusehen. Dies entspricht auch den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention und des Artikel 3 Grundgesetz. Es bietet sich beispielsweise eine Angleichung an die diesbezüglichen Voraussetzungen der Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration an.

Zu den Vorduldungszeiten, die jetzt schon öfter angesprochen wurden, will ich noch Eines sagen: Wir halten eine Ausweitung der Vorduldungszeiten für grundsätzlich falsch. Denn die Betroffenen halten sich schon seit Jahren in Deutschland auf, sie müssen erhebliche Integrationsleistungen erbringen, um überhaupt den weiterführenden Aufenthalt zu bekommen. Menschen werden künstlich in einem unsicheren und mit Angst behaftetem Schwebezustand belassen, zumal sie durch die derzeit noch bestehenden Arbeitsverbote, teils auch in erzwungene Arbeitslosigkeit geschickt werden. Und das gilt auch, wenn sie sich bereits während des Asylverfahrens oder innerhalb der Zeit, in der sie noch



ein gültiges Visum hatten, in einem Arbeitsverhältnis befunden haben. Das ist für die Betroffenen furchtbar – die psychischen Folgen dieses Schwebzustandes sollten wirklich nicht unterschätzt werden. Für die Arbeitgebenden aber bedeutet das gleichzeitig keine Planungssicherheit und auch Rechtsunsicherheit bei der Einstellung von Geflüchteten. Denn sie wissen nicht, wann sie jemanden mit Arbeitserlaubnis und wann sie jemanden mit Arbeitsverbot einstellen und ob die Person, die sie während des Asylverfahrens eingestellt haben, auch noch ein Jahr später da ist, wenn sie dann durch Integration ihren Aufenthalt sichern konnte oder sich zumindest im Chancen-Aufenthalt befindet. Wir empfehlen daher keine Erhöhung der Verduldungszeiten – das würde den Erfolg des Chancen-Aufenthaltsrechtes wirklich stark einschränken. Vielen Dank für die Aufmerksamkeit.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Garthus-Niegel, bitte.

**SV Dr. Kristian Garthus-Niegel** (Sächsischer Flüchtlingsrat): Vielen Dank, Frau Bünger, für die beiden Fragen. Es geht einmal um die Frage nach der Verlängerungsmöglichkeit und dann noch um den erfolgreichen Schulbesuch beim § 25a. Ich würde mit der ersten Frage beginnen, das tangiert auch die Fragen, die auch von vielen anderen hier gestellt wurde, nämlich die Frage: Wie läuft denn hier diese ganze Identitätsklärungsproblematik ab? Und ich unterstütze auch die Anmerkung von Frau Polat, beziehungsweise was ich auch aus der Praxis höre, was die wirklich große Problematik der Frage der Wirksamkeit des Chancen-Aufenthaltsrechtes betrifft, ist das langwierige und komplizierte Verfahren zur Beschaffung von Pässen und anderen Identitätsdokumenten. Das ist immer so die Frage, wenn man aus Praxissicht spricht, die Praxis ist natürlich kompliziert und divers. Da gibt es sowas und sowas. Die Frage ist: Was ist repräsentativ? Medial kursieren natürlich Fälle von Menschen, die aktiv gegen die Identitätsklärung arbeiten, um ihre Abschiebung zu verhindern. Solche Fälle sind auch in der Praxis bekannt, keine Frage. Aber wir haben durch unsere Bundesnetzwerke Menschen in den Beratungsstellen, die mit dieser Problematik arbeiten, jetzt jahrelang systematisch monitort, was da eigentlich abgeht. Und das ist nicht das, was da medial kursiert, sondern: Es gibt eine Reihe von Problematiken, die die Identitätsdokumentenbeschaffung verhindern und man kann die ein

bisschen gruppieren. Bei den nicht selbst verschuldeten geht es einerseits um die ganzen vielen Menschen, die entweder von Staatenlosigkeit oder unklarer Staatsangehörigkeit betroffen sind. Also da kann man zum Beispiel Kurden aus den unterschiedlichen Ländern in Nahen Osten erwähnen, man kann Palästinenser nennen, man kann Jesiden nennen, man kann Rohingya aus Myanmar nennen. Und man kann Nachkommen von Grenzmigranten aus Regionen, wo Staatsgrenzen in jüngerer Zeit fließend gewesen sind, erwähnen: Hier haben wir zum Beispiel aus dem Länderdreieck Äthiopien-Eritrea-Sudan sehr viele unregistrierte Menschen. Wir haben Somalier, auch ein relativ neues Staatsgebilde, mit vielen Problemen bei der Dokumentenbeschaffung. Auch aus Kaschmir haben wir Fälle gehabt, wo „unklare Staatsangehörigkeit“ vorkommt und man nicht einfach so an Dokumente kommt.

Eine andere Gruppe sind die Herkunftsländer, die aus technischen und/oder administrativen Gründen Pässe in Deutschland überhaupt nicht ausstellen: Libyen ist dafür ein perfektes Beispiel, Gambia kommt mit dazu, Sudan war ein großes Problem, wir haben auch Guinea schon gehört. Das ist auch im Fluss – man kann nicht sagen, was in einem Jahr nicht funktioniert hat, sich nicht vielleicht im nächsten Jahr verbessert. Trotzdem gibt es etliche Länder, die schlicht keine Geräte haben, um biometrische Pässe auszustellen. Dies würde eine Ausreise aus Deutschland erfordern, um überhaupt einen Pass beantragen zu können, was mit einer Duldung natürlich sehr schwierig ist.

Dann haben wir die Länder, die eine Passausstellung absichtlich, mutmaßlich aus politischen Gründen verweigern. Ja, also da gibt es auch politische Spielchen. Zum Beispiel vom Libanon sehen wir das ganz oft oder aber auch bei Indien, da wird immer gefordert, man muss eine Aufenthaltsperspektive in Deutschland nachweisen können, um überhaupt einen Pass ausgestellt zu bekommen. Dann gibt es noch die Länder mit autoritären Regimen, die zum Beispiel „Reueerklärungen“ oder exorbitante Gebühren verlangen, wo auch das Vorstellen in der Botschaft zu Problemen für die Angehörigen im Herkunftsland führen. Syrien und Eritrea sind dafür bekannte Beispiele und auch der Iran jetzt zuletzt. Das sind alles Kategorien und Gruppen, wo nicht von einem Selbstverschulden des Betroffenen zu sprechen ist. Und das ist auch der Hauptgrund,





warum die Identitätsklärung in der Praxis so schwierig ist.

Der Ansatz im Gesetzentwurf, eine konkrete Beratungspflicht für die Ausländerbehörden in diesem Verfahren einzuführen, ist natürlich gut. Aber es ist noch in den Rechtsfolgen und auch in der Umsetzung unklar, beziehungsweise müsste klarer definiert werden. Ausgehend vom vorliegenden Entwurf sind jetzt aktuell in Sachsen standardisierte Merkblätter geplant, womit diese Beratungspflicht erfüllt werden soll. Standardisierte Merkblätter werden aber nicht konkret, nicht herkunftsland-spezifisch genug, es kann die Einzelfallberatung nicht ersetzen.

Was braucht es? Es wurde schon angerissen von mehreren Sachverständigen hier. Es braucht zuerst eine Verlängerung der Erteilungsdauer des Chancen-Aufenthaltsrechtes, damit es eine Möglichkeit gibt, in diesem ganzen komplizierten Verfahren auch die Identitätsklärung vorzunehmen. Das gilt übrigens auch für die Lebensunterhaltssicherung – auch da gibt es Gruppen, die es schwer haben werden, sich innerhalb eines Jahres ihren Lebensunterhalt zu sichern: Menschen, die auf dem Arbeitsmarkt schlechtgestellt sind, Familien, Alleinerziehende, Menschen mit Behinderung sind alle vulnerabel. Es gibt auch Schwankungen am Arbeitsmarkt, mitbedacht werden müssen.

Statt eines *lex specialis* für diese Beratungspflicht braucht es einer grundlegenden Klärung dieser ganzen Verfahren für alle Aufenthaltstitel, wo die konkrete Beratungspflicht geregelt wird und die Rechtsfolgen einer verfehlten Beratungspflicht der Ausländerbehörden benannt werden. Die individuelle Handlungspflicht der Mitwirkenden ist auf das objektiv Mögliche, aber auch subjektiv Zumutbare zu begrenzen. Die Subjektivität, die Sichtweise des Betroffenen, müsste auch betrachtet werden, wenn die Erfüllung der Mitwirkungspflicht beurteilt werden soll. Das findet sich auch am Ende in mehreren Rechtsprechungen, dass die Subjektivität auch beachtet werden muss.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Garthus-Niegel, jetzt müssen wir weitermachen. Wir haben eine strenge Vorgabe, es sollen ja alle zu ihrem Recht kommen. Wir schieben Ihren Rest und werden gegebenenfalls noch dazu kommen. Herr Kolb ist der Nächste.

**SV Dr. Holger Kolb** (SVR): Vielen Dank und vielen Dank auch für die Fragen, einmal zum § 104c und einmal zu § 25a und § 25b. Im § 104c haben wir ja drei Fristen drin, drei zeitliche Abläufe, die man berücksichtigen muss. Zum einen die gewährte Jahresfrist, zum Zweiten die Stichtagsregelung mit Blick auf den Aufenthalt, den fünfjährigen Voraufenthalt, und zum Dritten dann auch noch die vorgesehene Tatsache, dass die Regelung dann ja mit einer Auslaufklausel versehen ist.

Aus meiner Sicht sollte in dem § 104c keine Verlängerung vorgesehen werden. Es sollte dabei bleiben, dass es eine Regelung ist, die darauf abzielt, diejenigen, die 2015 und 2016 nach Deutschland gekommen sind, Möglichkeiten zu geben, ihren Aufenthalt rechtlich zu bestätigen, zu legalisieren. Es gibt bereits, und da wurde darauf hingewiesen, es gibt bereits jetzt im Recht verschiedene Möglichkeiten der Aufenthaltslegalisierung. Der § 25a und § 25b sind auch Gegenstand hier der Beratung und es gibt noch den § 25 Absatz 5, der hat so ein bisschen Nischendasein, wenn man in die Statistiken schaut, sieht man aber, dass der § 25 Absatz 5 ja doch eine große Bedeutung hat. Insofern besteht aus meiner Sicht keine Notwendigkeit, über den § 104c eine neue, auf Dauer angelegte Möglichkeit zu schaffen, sondern es gibt bereits Möglichkeiten. Der § 104 kommt nun on Top, soll hinsichtlich seiner Anlage einer migrationspolitischen Sonder-situation oder einer Sondersituation der Migrationereignisse nach Deutschland Rechnung tragen – das ist die Konzeption, wie wir sie hier im Gesetz sehen, fünf Jahre Aufenthalt bis zum 01.01.2022 – damit wird ja sehr, sehr klar und sehr, sehr deutlich, welche Gruppe damit in den Blick genommen wird. Und wir wissen alle, was 2015/2016 im Bereich der Migration nach Deutschland passiert ist und vor diesem Hintergrund ist glaube ich der § 104c richtig, aber er ist gerade deshalb auch richtig, weil er deutlich macht, dass das eine Sonderreaktion auf eine „Sondermigration“ darstellt. Und vor diesem Hintergrund ist es aus meiner Sicht eher skeptisch zu bewerten, die Stichtagsregelung, wie sie im Gesetz hier vorliegt, zu streichen. Über die gewährte Jahresfrist kann man sicherlich streiten – das ist dann mehr auch eine politische Frage, da möchte ich mich jetzt gar nicht so weit aus dem Fenster lehnen, ich hätte persönlich gegen diese Einjahresfrist erst einmal nichts zu sagen. Wichtiger aus meiner Sicht ist aber in der Tat, dass die Stichtagsregelung beibehalten werden soll – wie



gesagt in Anbetracht dessen, dass es bereits Möglichkeiten gibt und dass der § 104c hinsichtlich seines Normzwecks auf eine Situation reagieren soll, die in der Vergangenheit stattgefunden hat und deshalb keine generelle Möglichkeit schaffen soll.

Zum § 25a und zum § 25b – naja, diese Normen spielen sich in einem Spannungsfeld ab, das sich auch nicht unbedingt austarieren lässt. Wir haben auf der einen Seite die Migrationssteuerung, wir haben auf der anderen Seite Integrationsförderung. Beide Zwecke sind an sich vollkommen legitim und beide Zwecke stehen in einem gewissen Grundwiderspruch. Beide Paragraphen versuchen, wie andere Normen auch, diesen Grundwiderspruch auszutarieren. Man mag nun sicherlich der Auffassung sein, Aspekte der Migrationssteuerung sollten gar keine Rolle spielen oder Aspekte der Integrationsförderung sollten keine Rolle spielen – das ist eine Frage der politischen Positionierung; wenn man aber anerkennt, dass beide Fragestellungen gleichmäßig oder gleichberechtigt nebeneinander stehen und gleichberechtigterweise auch als legitim angesehen sind, dann sind die §§ 25a und 25b eben als Normen zu verstehen, dieses Spannungsverhältnis auszutarieren.

In dem Gesetzentwurf wird nun sicherlich das Gewicht etwas verschoben von der Migrationssteuerung zur Integrationsförderung, das ist ja ganz klar. Allerdings ist es natürlich auch nicht so, dass die Personen, die in den Anwendungsbereich der Normen fallen, durch bloßes Abwarten, durch bloßes Nichtstun quasi ihren Aufenthalt legalisieren können. Wir haben ja, das brauche ich ja nicht vorlesen, wir haben ja in den Normen weitere Tatbestandsvoraussetzungen, weitere Dinge darinstehen, die erfüllt werden müssen, um in den Genuss der Rechtsfolgen dieser Normen zu kommen. Insofern ist zu § 25a und b zu sagen, dass die sicherlich etwas stärker, als das bislang der Fall ist, die Integrationsförderung akzentuieren – das ist dann eine politische Entscheidung –, dass es aber nicht so ist, dass durch diese stärkere Akzentuierung der Integrationsförderung die migrationssteuernden Aspekte vollkommen in den Hintergrund treten.

Was sicherlich ein Problem ist, was dann aber glaube ich Gegenstand eines anderen Verfahrens ist, ist die Tatsache, und da wurde ja auch drauf hingewiesen, dass wir durch die langen Zeiten, bis

ein rechtskräftiger Bescheid besteht, in eine Situation kommen können, dass bereits relativ kurze Zeit nach einem rechtskräftigen Abschluss eines Asylverfahrens die Zeiträume, wie sie jetzt definiert werden, erfüllt sein können – umso wichtiger ist es, und damit beschäftigen Sie sich ja heute Nachmittag auch in einer weiteren Anhörung, umso wichtiger ist es, die Asylverfahren zu beschleunigen, um eben eine solche Situation nicht eintreten zu lassen.

Insofern lassen Sie bitte den Charakter des § 104c als eine pragmatische Antwort auf die Zuwanderung 2015/2016 bestehen und machen Sie das nicht zu einer Dauerlösung. Und bei §§ 25a und b muss man konstatieren, dass da die Integrationsförderung etwas stärker in den Vordergrund rückt, dass aber migrationssteuerungsspezifische Aspekte mitnichten vollkommen hinterm Horizont verschwinden. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke sehr. Herr Ritgen, bitte.

SV **Dr. Klaus Ritgen** (Deutscher Landkreistag): Vielen Dank für die Fragen und die damit verbundene Möglichkeit, die Position aus unserer Stellungnahme noch einmal etwas deutlicher zu machen. Für uns ist es ganz wichtig, und das möchte ich hier noch einmal deutlich unterstreichen, zu unterscheiden zwischen einer geregelten Einwanderung insbesondere nach dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz und der Asylzuwanderung. Und wir haben den starken Eindruck, dass es mit diesem Gesetz, aber auch schon mit anderen Gesetzen vorher, zu einer deutlichen Vermischung beider Zuwanderungswege kommt. Das ist eine Tendenz, vor der wir warnen, weil das am Ende bedeuten würde, dass wir die Migrationssteuerung – die funktioniert eben nur in dem Wege, dass man bestimmte Einwanderungsvoraussetzungen vorab definiert –, dass man die unterlaufen kann, dadurch, dass man dem Asylrecht seinen spezifischen Charakter nimmt und indem man Personen, die unter dem Vorwand oder vielleicht auch mit der inneren Überzeugung, das will ich gar nicht in Abrede stellen, nach Deutschland kommen, hier Asyl beantragen, dann abgelehnt werden und eben ihrer Rechtspflicht zur Ausreise nicht nachkommen, sich, davon einmal abgesehen, rechtstreu verhalten und auch bestimmte Integrationsleistungen erbringen und allein dadurch dann die Möglichkeit erhalten sollen, über



eine Aufenthaltserlaubnis, eine Niederlassungserlaubnis bis hin dann zur Integration in den deutschen Staatsverband zu kommen. Das halten wir für eine Fehlentwicklung. Die zeigt sich in diesen Bleiberechtsregelungen; die hat zwar eine Stichtagsfunktion, aber dadurch, dass das jetzt schon zum wiederholten Male eine Bleiberechtsregelung ist, haben wir den Eindruck, dass diese Entwicklung bestätigt wird. Sie zeigt sich aber auch an anderen Aspekten des Gesetzes, insbesondere bei der Entscheidung, die Integrationskurse auch für Personen zugänglich zu machen, die einem sicheren Herkunftsland entstammen.

Das wäre der eine Aspekt. Der zweite Aspekt war die Frage nach den Zeiten, da ist eigentlich schon alles gesagt worden. Dadurch, dass insbesondere die Gerichtsverfahren so lange dauern, ist es in der Tat so, dass man schon zu einem sehr, sehr frühen Zeitpunkt in den Genuss dieser Regelung kommen kann und dass dadurch das Problem, um das es eigentlich gehen soll, nämlich die Verhinderung von Kettenduldungen sich gar nicht einstellt. Die Duldungszeit ist vergleichsweise kurz. Ich glaube, damit kann ich schließen. Danke schön.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Besten Dank. Herr Thym, bitte.

SV **Prof. Dr. Daniel Thym** (Universität Konstanz): Vielen Dank. Frau Dr. Launert, Sie haben zwei Fragen gestellt. Die Erste: Wer profitiert vom Chancen-Aufenthaltsrecht? Ich kann das unterstreichen, was Herr Ritgen gerade gesagt hat. Vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer sind vor allem Personen, deren Asylantrag abgelehnt wurde. Wir haben in der Anhörung heute gelernt, dass in Teilen der Gesellschaft diese Entscheidung offenbar nicht mehr so ernst genommen wird, weil in der Problempräsentation gar nicht mehr darauf eingegangen wird, dass es um Menschen geht, bei welchen die Behörden und Gerichte festgestellt haben, dass kein Schutzbedarf besteht und die Leute notfalls auch abgeschoben werden könnten. Wer profitiert hiervon nun ganz konkret? Diejenigen, die 2015/2016 eingereist sind und die nicht von den bestehenden Bleiberechtsoptionen profitieren. Das ist eine durchaus wichtige Einschränkung, denn ich habe in meiner Stellungnahme ausgeführt, dass allein im vergangenen Jahr 2021 mehr als 20 000 Personen einen unrechtmäßigen Aufenthalt auf den verschiedenen Rechtsgrundlagen legalisieren

konnten.

Vom Chancen-Aufenthaltsrecht nach § 104c wird daher profitieren, wer von den bestehenden Bleiberechtsoptionen nicht umfasst ist. Wer ist das ganz konkret? Es ist im Impuls von Herrn Wittmann und auch Herrn Dietz, aber auch in den mündlichen Stellungnahmen in der Antwortrunde von Frau Becker, von Frau Courbois und Herrn Garthus-Niegel deutlich geworden, dass die fehlende Identitätsfeststellung ein ganz wichtiger Faktor ist. Das bestätigen auch die Statistiken, auch wenn diese im Bereich der Duldung notorisch unvollständig sind. Wenn man aber ganz konkret schaut, warum Personen, bei denen die Identität feststeht, vom Chancen-Aufenthaltsrecht profitieren, muss man differenzieren: In den bisherigen Antworten ist sehr stark darauf abgestellt worden, dass es Konstellationen gibt, in denen einige Herkunftsländer keine Pässe ausstellen. Der Umstand, dass der Heimatstaat keinen Pass aktiv ausstellt, ist in der Regel jedoch kein Grund, warum eine Person nicht von den bestehenden Altfallregelungen profitiert. Diese betreffen nämlich vor allem Personen, die Mitwirkungspflichten verletzt oder aktiv über die Identität täuschten. So jedenfalls § 25 Absatz 5 der Fall und die Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung. Deswegen ist eine wichtige Personengruppe, vom Chancen-Aufenthaltsrecht profitieren wird, diejenige, die Mitwirkungspflichten verletzt und deswegen bisher keine Legalisierung erhielt. Diese Personen sind nämlich vom Chancen-Aufenthaltsrecht nicht ausgeschlossen.

Sie haben in Ihrer Frage angedeutet, dass das Chancen-Aufenthaltsrecht sogar für aktive Identitätstäuscher gilt, die nicht nur die Erfüllung von Mitwirkungspflichten unterlassen haben, sondern aktiv selbst getäuscht haben. Der diesbezügliche Ausschlussgrund beim Chancen-Aufenthaltsrecht lässt eine bloße Mitursächlichkeit nämlich nicht ausreichen, wenn es andere Gründe gibt, warum eine Abschiebung scheitert. So profitieren auch aktive Täuscher.

Jetzt ist § 104c Chancen-Aufenthaltsrecht nur der erste Schritt und während dieses ersten Schrittes sollen diejenigen Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, ihre Identität positiv klären. Nur wenn das der Fall ist, können sie über § 25a oder b eine dauerhafte Legalisierung erlangen. Das ist paradox in einem doppelten Sinne, denn bisher



haben gesetzliche Forderungen nach einer Identitätsklärung immer dazu gedient, dass die Behörden die Ausreisepflicht vollziehen können. Darum geht es jetzt aber nicht mehr. Wenn man die Identität klärt, bewirkt dies keine Vollzugsoption für die Behörden, sondern die Menschen bekommen eine Aufenthaltserlaubnis – ganz legal. Es ist auch aus einem zweiten Grund durchaus paradox: Die Menschen leben seit sechs Jahren in Deutschland. Es ist in den sechs Jahren nicht gelungen, die Identität zu klären. Jetzt soll es aber plötzlich gelingen, nur deswegen, weil eine Legalisierungsoption besteht. Das zeigt, wo das Problem liegt, dass nämlich die Mitwirkungspflichten wohl doch nicht ganz so ernst genommen wurden. Denn sonst würde es ja nicht nach sechs Jahren plötzlich möglich werden, was davor sechs Jahre lang nicht möglich war.

Bei der zweiten Frage zu §§ 25a und b geht es nicht um die Altfälle, also diejenigen, die 2015/2016 einreisten und wo es gute politische Gründe geben mag, dass man pragmatisch vorgeht. Bei der zweiten Frage geht es um diejenigen, die später einreisen, und um diejenigen, die in der Zukunft einreisen werden. Hier ist das Entscheidende heute schon mehrfach angekommen: §§ 25a und b verlangen mit den Wartefristen eben gerade keine Vorduldungszeit, sondern es sind auch Zeiten der Gestattung während des Asylverfahrens umfasst. Das ist ein sehr wichtiger Unterschied zu den bisherigen Bleiberechtsregelungen, weil § 25 Absatz 5 Aufenthaltsgesetz zum Beispiel, als die statistisch wichtigste Bleiberechtsregelung, nämlich eine 18-monatige Vorduldungszeit verlangt. Auch die Beschäftigungsduldung verlangt eine 12-monatige Vorduldungszeit. Auch bei §§ 25a und b war es bisher faktisch so, dass es um Kettenduldungen ging, weil einfach die Voraufenthaltszeiten so lang waren, dass das Asylverfahren üblicherweise schon länger abgeschlossen war. Sie finden auf Seite 13/14 meiner schriftlichen Stellungnahme eine grafische Darstellung, warum das bei § 25a und b AufenthG in der Zukunft typischerweise nicht mehr der Fall sein wird. Wir müssen nämlich die Zeit zwischen Asylgesuch und Asylantrag -wenige Tage bis Wochen, früher auch mal Monate - addieren. Hinzu kommt als Zweites das Asylverfahren im eigentlichen Sinne. Es dauert im Durchschnitt derzeit circa sechs Monate, sehr variabel nach Herkunftsländern. Bei sicheren Herkunftsländern geht es sehr schnell; bei anderen Ländern wie Nigeria, wo sehr viele ausreisepflichtige Asylbewerber herkom-

men, dauert es sehr lange. – Dazu kommen als Drittes noch die Asylgerichtsverfahren, die im Durchschnitt 26,5 Monate dauern. Die Klagequote ist sehr hoch, beinahe 90 %. Diese 26,5 Monate sind sehr viel Zeit. Anders als in der Schweiz, wo das Modell der unabhängigen Asylverfahrensberatung herkommt, welches Sie heute in der folgenden Anhörung diskutieren werden, dürfte diese Beratung in Deutschland nicht dazu führen, dass die Klagequote zurückgeht, ganz einfach deshalb, weil die Schweizer Behörden eine Möglichkeit haben abzuschieben, was in Deutschland nicht der Fall ist. Wenn man nun all diese Zahlen addiert, kommt man auf drei bis vier Jahre und wenn dazwischen noch erfolglos versucht wurde, eine Dublin-Überstellung etwa nach Italien vorzunehmen, kommt noch einmal mindestens ein Jahr hinzu. All das führt mich zu dem Ergebnis, dass künftig aufgrund der §§ 25a und b als Gesetz auch für Personen, die erst in der Zukunft einreisen werden, die Legalisierung schon dann möglich sein wird, während die vollziehbare Ausreisepflicht erst kurz vorher entstanden sein wird.

Wenn man das jetzt ändern wollte, müsste man entweder den Status quo belassen und als Ausgleich dazu vielleicht die Altfallregelung noch großzügiger gestalten oder man müsste, wie Herr Thomae das angedeutet hat in seiner Frage an Herrn Kolb, eine Vorduldungszeit einführen. Man müsste sagen, dass diese Voraufenthaltszeit von drei/vier/sechs Jahren mindestens so und so viele Monate mit einer Duldung umfasst. Rein sprachlich würde ich hierbei von einer Kettenduldung sprechen, wenn es zwei oder drei Duldungen sind, das heißt, es müssten dann zwölf bis 18 Monate Vorduldungszeit sein.

Sie haben in einer Unterfrage noch zum Familiennachzug gefragt. Ich verweise auf Seite 11 meiner Stellungnahme, da ist das beschrieben. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Und abschließend Frau Weiser.

SV **Dr. Barbara Weiser** (Caritasverband für die Diözese Osnabrück e.V.): Herzlichen Dank für die Frage. Der Chancen-Aufenthalt soll im Moment ja für ein Jahr gültig sein und ist nicht verlängerbar. Aus unserer Sicht ist das nicht ausreichend. Es wird wahrscheinlich vielen Menschen mit einer Duldung nicht gelingen, innerhalb dieses Jahres die



Erteilungsvoraussetzungen für den § 25a oder b zu erfüllen. Ich will das an drei Punkten festmachen: Das Eine ist schon vielfach angeklungen, die Klärung der Identität. Nach unserer Erfahrung in der Praxis haben sehr viele Menschen mit einer Duldung ein großes Interesse daran, ihre Identität zu klären, aber es ist tatsächlich in der Praxis einfach relativ schwierig, wenn ich ohne Papiere geflohen bin oder wenn ich als junger Mensch mit meinen Eltern hierhergekommen bin und wenig oder keinen Kontakt zum Herkunftsland habe. Die Ausstellung von Pass- oder Passersatzpapieren richtet sich ja nach den rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen der jeweiligen Herkunftsstaaten. Vielfach ist es nicht möglich, bei der Auslandsvertretung in Deutschland Papiere zu bekommen, wenn ich keine Geburtsurkunde oder vergleichbare Nachweise habe. Aber auch die Passbeschaffung aus dem Herkunftsland ist schwierig, wenn ich dort keine Familie mehr habe oder die dortigen Verwaltungsstrukturen kriegs- oder regimewechselbedingt nicht funktionieren. Also das kann längere Zeit in Anspruch nehmen und deshalb wäre eine längere Geltungsdauer sinnvoll, um dies zu ermöglichen.

Der zweite Punkt ist die überwiegende Lebensunterhaltssicherung, die ja beim § 25b vorausgesetzt wird. Wenn ich lange Jahre nicht arbeiten durfte, weil es ein absolutes Arbeitsverbot gab oder ich wegen meines ungesicherten Aufenthaltsstatus keine Arbeitsstelle finden konnte – das hatte Frau Courbois auch angesprochen, dass es für Unternehmen natürlich schwierig ist, wenn ich sehr kurze Duldungsdauern und sehr kurze Beschäftigungserlaubnisdauern habe, sich darauf einzulassen und jemanden anzustellen – das kann einfach in der Praxis dazu führen, dass ich eben jahrelang nicht die Möglichkeit hatte, erwerbstätig zu sein und dann ist es natürlich umso schwieriger, je länger das gedauert hat, eine Arbeitsstelle zu finden und die dann auch zu behalten.

Der dritte Punkt ist der Nachweis von Deutschkenntnissen. Ein Teil der Zielgruppe hatte überhaupt keinen Zugang zu Deutschkursen, beim anderen Teil war die Zulassung im Rahmen freier Plätze möglich – dazu muss es allerdings auch freie Plätze gegeben haben. Und gerade für Frauen oder Eltern, die Kinder betreut haben, scheiterte das Deutschlernen oft an der fehlenden Kinderbetreuung. Das heißt, um jetzt innerhalb eines Jahres den Lebensunterhalt selbstständig zu sichern und paral-

lel einen Sprachkurs zu machen, wird für viele tatsächlich nicht möglich sein. Deshalb sind wir der Auffassung, dass das geändert werden muss. Und aus unserer Sicht wäre dann eine längere Geltungsdauer sinnvoll, weil wenn man eine Verlängerung ermöglicht für Fälle, in denen ich sozusagen unverschuldet die Erteilungsvoraussetzungen nicht erfüllen kann, würde das einen immensen Auslegungsspielraum eröffnen, also in welchen Fällen habe ich unverschuldet meinen Lebensunterhalt nicht sichern oder keine Deutschkenntnisse erwerben können? Ab wie vielen Bewerbungen spricht man dann von unverschuldet? Das würde eine Vielzahl von langen und komplexen Verwaltungs- und auch verwaltungsgerichtlichen Verfahren nach sich ziehen, um die Frage zu klären: Habe ich das jetzt zu vertreten gehabt oder nicht? Dies liegt weder im Interesse der Betroffenen noch im öffentlichen Interesse. Deshalb ist es aus unserer Sicht sinnvoll, eine längere Geltungsdauer des Chancen-Aufenthaltes einzuräumen. Danke.

**StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci (SPD):** Vielen Dank. Jetzt müssen wir miteinander auf die Uhr schauen. Mein Vorschlag ist, dass jetzt, sofern gewünscht, pro Fraktion noch eine Frage gestellt werden kann, idealerweise im Rahmen von einer Minute und die Sachverständigen dann zwei Minuten lang Zeit haben, diese eine Frage zu beantworten. Das schaffen wir in der uns noch zur Verfügung stehenden Zeit. Ich gucke kurz in die Runde, Widerspruch regt sich nicht. Dann verfahren wir so. Eine Frage, die eine Minute dauert, an eine Person. Herr Lindh.

**Abg. Helge Lindh (SPD):** Dann kommt jetzt der dritte Sachverständige dran, Herr Wittmann. Wir haben ja das Problem jetzt mehrfach beschrieben, Sie auch juristisch. Situation Kettenduldung – wir wollen mit einer stichtagsbezogenen Chancen-Aufenthaltsregelung und einer stichtagsunabhängigen Modifikation des Bleiberechtes ja genau diese Frauengestellung angehen. Könnten Sie einmal, auch aus Ihrer fachlichen Perspektive, eine Einschätzung geben, ob Sie davon ausgehen, dass eine große Zahl von Menschen tatsächlich über die Brücke des Chancen-Aufenthaltes dann letztlich im Bleiberecht ankommen will, die Personengruppe, die ja auch beschrieben ist im Gesetzentwurf, inwieweit ist das aus Ihrer Sicht kongruent und wirkt zusammen oder besteht da auch noch Nachbesserungsbedarf oder Rechtsunsicherheit in bestimmten Regularien,



die wir noch adressieren sollten? Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Seif, bitte.

Abg. **Detlef Seif** (CDU/CSU): Vielen Dank. Ein Blick ins Gesetz kann manchmal die Rechtsfindung erleichtern, aber auch die politische Debatte. § 1 des Aufenthaltsgesetzes: „Das Gesetz dient der Steuerung und Begrenzung des Zuzuges von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland. Es ermöglicht und gestaltet Zuwanderung unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland. Es dient zugleich der Erfüllung der humanitären Verpflichtungen. Es regelt Einreiseaufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern.“ Die Begründung des Gesetzes führt nun aus, dass für Asylbewerber der Integrationskurs und der Berufssprachkurs grundsätzlich zugänglich sein sollen. Wörtlich heißt es: „Hiermit wird der Koalitionsvertrag in einem ersten Schritt umgesetzt für eine möglichst rasche Integration aller Menschen, die nach Deutschland kommen, von Anfang an Integrationskurse und damit Integration anzubieten.“ Meine Frage an den Herrn Dietz: Meinen Sie nicht, dass es ehrlicher wäre, wenn man § 1 ergänzen würde um den Satz: „Unser Ziel ist es, möglichst alle Menschen zu integrieren, die nach Deutschland kommen.“?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Dann schaue ich zur Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN? Kollegin Polat.

Abg. **Filiz Polat** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Meine Frage geht an Kerstin Becker. Und zwar gern noch einmal aus Ihrer Beratungspraxis zu § 25a, meinestwegen auch zu § 25b, wie die Beratungspraxis von aufenthalts-gestatteten Personen ist? Weil hier ja jetzt das Thema angeklungen ist, dass bei diesen Personen eine Vorduldung vielleicht als notwendig erachtet wird, wir aber andererseits auch gehört haben, dass Menschen, die lange in Asylverfahren sind, auch nicht selbstverschuldet bereits arbeiten und dann ja in eine Duldung zurückfallen würden, so hatte ich auch Frau Courbois verstanden, zumindest bei Personen, die aus einem Visum kommen, also zu Arbeitszwecken oder eben auch aus der Familie heraus, wenn man verheiratet war und dann nicht mehr verheiratet ist und die Ehe bestand nicht,

dann in eine Duldung fällt – wir haben ja verschiedenste Konstellationen – und die Integrationsleistungen vorliegen, aber dann eben durch eine Vorduldung dann erst einmal in Unsicherheit gewogen wird.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Ich schaue zur FDP, Kollegin Jurisch.

Abg. **Dr. Ann-Veruschka Jurisch** (FDP): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich habe eine Frage an Herrn Dr. Kolb und zwar möchte ich kurz eine Schnittstelle zur Einwanderung in den Arbeitsmarkt ausleuchten: Wir haben ja das Phänomen, dass auf dem Fluchtweg durchaus Menschen zu uns einreisen, die eigentlich bei uns arbeiten wollen. Und das Thema des Zuganges zu Integrationskursen von Menschen aus sicheren Herkunftsländern wurde ja jetzt öfters benannt und auch infrage gestellt und auch kritisch kommentiert. Ist das der richtige Hebel, den Zugang zu diesen Integrationskursen von Menschen aus sicheren Herkunftsländern zu beschränken? Das ist ja durchaus ein Widerspruch auf § 61 Absatz 2 Asylgesetz. Aber welche Wirkung würde man sich denn davon versprechen, wenn man den Zugang zu den Integrationskursen beschränken würde? Gäbe es eventuell effektivere Wege der Migrationslenkung in diesem Feld? Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Kunstvoll ein paar Fragen aneinandergereiht! Ich bitte die Kolleginnen und Kollegen, bei der einen Frage zu bleiben. Frau Bünger, Sie könnten Herrn Garthus-Niegel ermöglichen, seine Frage von vorhin zu beantworten oder haben Sie eine neue?

Abg. **Clara Bünger** (DIE LINKE.): Ich gebe das Fragererecht an meine Kollegin ab.

Abg. **Gökay Akbulut** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Ich habe eine Frage an Frau Kerstin Becker. In Ihrer Stellungnahme unterstützen Sie ja den Gesetzentwurf der Linken zur Abschaffung der Sprachanforderung beim Ehegattennachzug in Bezug auf *alle* Menschen, das heißt, nicht nur für sogenannte Fachkräfte, wie es ja aktuell die Koalition plant. Können Sie denn noch einmal darlegen, warum da dringend erforderlich ist und warum insbesondere nichtprivilegierte Menschen unter der jetzigen Regelung leiden?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Dann



kommen wir zur Beantwortung der Fragen. Die Sachverständigen Becker, Dietz, Kolb und Wittmann sind angesprochen. Ich bitte Sie alle, bei zwei Minuten zu bleiben. Bei Frau Becker bin ich ein bisschen nachsichtig, weil Sie zwei Fragen bekommen haben.

**SV Kerstin Becker** (Der Paritätische Gesamtverband): Vielen Dank für die wichtigen Nachfragen. Ich beginne mit der Frage von Frau Polat zum Thema Voraufenthalt und Rückfall in die Duldung. Aus unserer Beratungspraxis wissen wir, dass es eben diese lange Dauer des unsicheren Aufenthaltes gibt und dabei unterscheide ich jetzt einmal bewusst nicht zwischen der Duldungszeit, sondern ich fasse damit gerade bei unbegleiteten, minderjährigen Flüchtlingen oder überhaupt Kindern/Familien, die davon betroffen sind, auf die Phase des Asylverfahrens und des Asylgerichtsverfahrens. Das ist eine enorm lange Zeit, in der auch junge Menschen und Kinder nicht wissen, ob sie eine Perspektive haben in diesem Land. Das ist, wie es bei manchen hier angekommen ist, Absicht, das soll so sein. Aber wir dürfen nicht vergessen, welche psychischen und teils auch körperlichen Folgen das hat für die Menschen, die davon betroffen sind – das erleben wir in unseren Beratungsstellen, wir erleben es aber tatsächlich auch bei unseren psychosozialen Zentren für Folteropfer, welche dramatischen Folgen das hat. Denn Menschen können sich dann erst wirklich von Traumata erholen und auch hier ankommen, sich überhaupt erst wirklich auf Integration und Arbeit einlassen, was ja alles erwünschte Ziele sind, wenn sie auch eine Perspektive haben und wissen, dass sie hier in Deutschland angekommen sind. Das bitte ich Sie wirklich zu berücksichtigen. Also ein erneuter, bewusster, absichtlicher Rückfall in eine Duldung – das halten wir für den absolut falschen Weg, sondern wir sind jetzt auf dem guten Weg, uns von diesen langen Duldungen und von dieser langen aufenthaltsrechtlichen Unsicherheit zu verabschieden. Bitte gehen Sie diesen Weg konsequent weiter!

Da ich noch ein paar Sekunden habe, auch noch zum Thema Integrationskurse, erlauben Sie mir eine Anmerkung: Deutschkenntnisse zu erlangen, ist sicherlich für niemanden schädlich, unabhängig von der Frage, ob die Person hierbleibt oder ob sie wieder zurückkehren muss in ihr Herkunftsland. Also der Zugang zu Integrationskursen für alle

Menschen von Anfang an ist insofern wirklich mehr als zu begrüßen und sicherlich sinnvoll.

Nun zu der Frage des Familiennachzuges: Auch da wissen wir aus unserer Beratungspraxis insbesondere auch beim ganz regulären Familiennachzug, zum Beispiel zu Ehegatten, wie schwierig es insbesondere ist für die, die weniger privilegiert sind, das heißt, die weniger Einkommen zur Verfügung haben, als es bei den Fachkräften in der Regel der Fall sein wird, die Voraussetzungen für den Deutschkenntniserwerb vor der Einreise zu schaffen. Da haben wir große Probleme, denn die Kosten dafür sind erheblich, allein die Kosten für den Sprachkurs, hinzukommen aber dann in ganz vielen Gegenden dieser Welt die Kosten für die Reise, um überhaupt das nächste Goethe-Institut zu erreichen, die Kosten der Unterkunft, die Prüfungskosten, das sind Kosten, die sind so erheblich, dass viele der Personen, die wirklich ein Recht beziehungsweise einen Anspruch haben auf den Familiennachzug, diese gar nicht aufbringen können und tatsächlich dadurch vom Familiennachzug ausgeschlossen sind. Insofern ein ganz, ganz wichtiger Punkt, den es zu ändern gilt. Danke.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Professor Dietz, bitte.

**SV apl. Prof. Dr. Andreas Dietz** (VG Augsburg): Sehr geehrter Herr Seif, Sie haben mir eine rechtspolitische Frage gestellt: Ob § 1 Aufenthaltsgesetz dahin ergänzt werden soll, dass *alle* integriert werden, die nach Deutschland kommen. Wörtlich ausgelegt wäre das eine Zuwanderungsentscheidung des Einzelnen, wer nach Deutschland kommen will, bleibt oder wird jedenfalls integriert. Im Moment setzt das Gesetz das etwas anders voraus, es sagt: Diejenigen werden integriert und haben Zugang zu Integrationskursen, die hierbleiben dürfen. Und wenn wir abstellen nicht auf die Entscheidung Deutschlands, ob jemand bleiben darf, zum Beispiel wegen Schutzbedarf im Asyl oder als qualifizierte Fachkraft, sondern allein auf die Entscheidung des Einzelnen abstellen, dann wäre das ein Paradigmenwechsel unseres Ausländerrechtes; der entzieht sich meiner rechtlichen Bewertung, es wäre letztlich eine migrationspolitische Entscheidung des hohen Hauses hier. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Dr. Kolb, bitte.



**SV Dr. Holger Kolb (SVR):** Vielen Dank für die Frage nach dem Zugang zu den Integrationskursen auch für Staatsangehörige sicherer Herkunftsländer. Naja, es fällt natürlich auf, dass die Länder, die auf der Anlage 2 zu § 29a Asylgesetz gelistet sind, also zu den sicheren Herkunftsländern zählen, dass die im Wesentlichen deckungsgleich sind mit dem § 26 Absatz 2 in der Beschäftigungsverordnung. Klar, da sind noch Senegal und Ghana dabei, es gab ja hier im Haus einmal den Versuch, die Liste sicherer Herkunftsländer zu erweitern, um die Länder des Maghreb und Georgien, ich glaube, der Bundestag hat dem sogar zugestimmt, das ist dann im Bundesrat gescheitert – das ist auch eine migrations- oder rechtspolitische Fragestellung. Im Moment ist es aber natürlich so, dass die sicheren Herkunftsländer mit denen des § 26 Absatz 2 Beschäftigungsverordnung quasi deckungsgleich sind. Und wenn wir uns die Entstehungsgeschichte des § 26 Absatz 2 Beschäftigungsverordnung, also die Westbalkanregelung, noch einmal anschauen, dann ist die ja auch deshalb verabschiedet oder umgesetzt worden, um ein Signal auszustrahlen – um das Signal auszustrahlen, dass diejenigen, die aus diesen sicheren Herkunftsländern kommen, bitte nicht den Weg des Asyls beschreiten, aber stattdessen als eine Art Ausgleich, als eine Art Ermöglichungsausgleich die Möglichkeit bekommen, über den § 26 Absatz 2 und das heißt ganz konkret unter Absehung jeglicher qualifikatorischer Vorgaben nach Deutschland zu kommen. Die Westbalkanregelung ist ja binnen kurzer Zeit, obwohl sie eigentlich keinen Erwerbsmigrationshintergrund hatte, zu einem „Bestseller“ geworden, der wird vermutlich jetzt auch entkontingentiert, wird entfristet, und insofern fällt einfach auf, dass man, wenn man Personen aus den sicheren Herkunftsländern hier von Tag eins an die Möglichkeit gibt, Integrationskurse zu belegen, dass wir einen Wertungswiderpruch haben zwischen der einen Seite, erleichtertem Zugang zum Arbeitsmarkt, und der anderen Seite, eben durch die Teilnahme an den Integrationskursen. Ich glaube gar nicht, dass es praktisch, dass es empirisch so eine große Rolle spielen wird, ob die jetzt die Möglichkeit haben, da teilzunehmen – es bleibt ja dabei, dass es auch keinen Anspruch auf Teilnahme gibt, sondern der Teilnahme nach bestehenden Kapazitäten. Also ich glaube gar nicht, dass das in der Praxis so eine große Rolle spielen wird. Aber wenn einem so ein bisschen die Kohärenz der Rechtsordnung auch am Herzen liegt,

dann fällt es natürlich auf, dass wir hier auf der einen Seite X sagen und auf der anderen Y und X und Y passen hier nicht so ganz zusammen.

**StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci (SPD):** Abschliessend Herr Dr. Wittmann.

**SV Dr. Philipp Wittmann (VGH Baden-Württemberg):** Vielen Dank. Die Frage ging nach meinem Verständnis dahin, ob der Gesetzentwurf sein Ziel in der großen Breite erreichen wird. Als Richter habe ich hier natürlich einen gewissen Nachteil, weil ich in empirischen Fragen relativ schlecht aufgestellt bin und nur mit Einzelfällen, die rechtlich oder tatsächlich kritisch sind, befasst bin. Wenn ich mir die Norm ansehe, mit der Brille, die ich nun einmal trage, würde ich sagen: Ja, diese Ziele können im Prinzip erreicht werden, weil ja zu diesem Jahr des gesicherten Aufenthaltes noch diese fünf Jahre Voraufenthalt dazukommen, in denen ja nicht Nichts passiert ist – hofft man jedenfalls. Wenn ich jetzt gefragt werde, ob dieses Jahr immer ausreicht, dann muss ich das natürlich verneinen. Also ein „Kaltstart“ im Sinne von „man beginnt mit Beginn des Jahres Deutsch zu lernen, man beginnt erstmals sich um Arbeit zu bemühen“, das wird je nachdem in einem Jahr sehr schwierig werden. Die Frage ist nur: Will der Gesetzgeber auch diese Fälle erfassen? Das kann ich letztlich nicht beurteilen. Wenn er das will, dann müsste er über eine Verlängerungsmöglichkeit nachdenken und dann ist das eine sehr großzügige Regelung.

Die Alternative wäre, dass man sicherstellt, dass dieses eine Jahr nur Ausländern gewährt wird, die eine halbwegs realistische Chance haben, auch die Voraussetzungen des § 25a und § 25b zu erreichen. Wie gesagt, ich glaube, das werden viele, aber sicher nicht alle sein. Zu vermeiden wäre aber eine Regelung, die Hoffnungen weckt, die sich dann definitiv nicht realisieren lassen.

Ansonsten vielleicht kurz zu zwei Schwierigkeiten bei der praktischen Anwendung: Überhaupt nicht geregelt ist, was mit der Passpflicht passiert. Der Betroffene kommt zwar in die Neuregelung hinein, ohne sie zu erfüllen – ob er aber auch in einen Daueraufenthalt wechseln kann, wenn er die Passpflicht nicht erfüllt, ist nicht geregelt und steht in behördlichem Ermessen. Das sorgt für Probleme, da sollte der Gesetzgeber Farbe bekennen.



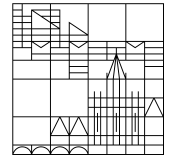


Und dann ist es letztlich so: Dieser Kompromiss verbessert im Falle des Scheiterns der Integration die Abschiebesituation nicht, weil der Betroffene es auch einfach als Geschenk nehmen kann, ohne etwas zu tun. Wenn der Gesetzgeber hier wirklich ein do ut des haben will, das auch negativ ausgehen kann, dann müsste er das entsprechend regeln.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Damit sind wir am Ende der ersten Anhörung dieses Tages. Die zehn Minuten ermöglichen uns jetzt eine kleine Umbaupause und die meisten der hier im Raum Anwesenden sehen wir hier gleich wieder. Vielen Dank allen, die heute beigetragen haben soweit und bis zur weiteren Anhörung.

Schluss der Sitzung: 11:49 Uhr

Prof. Dr. Lars Castellucci, MdB  
**Stellvertretender Vorsitzender**



**Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M.**

Fachbereich Rechtswissenschaft  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht  
Forschungszentrum Ausländer- und Asylrecht  
Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhalt – Standort Konstanz  
Fach 116, Universitätsstraße 10  
D-78467 Konstanz  
daniel.thym@uni-konstanz.de

**Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des  
Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestags  
am Montag, den 28. November 2022 über**

- a) den Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts  
(Chancen-Aufenthaltsrechtsgesetz), [BT-Drs. 20/3717](#) vom 20.9.2022;**
- b) und c) die Entwürfe der Fraktion DIE LINKE für zwei Gesetze zur Änderung  
des Aufenthaltsgesetzes – Deutschnachweise beim Ehegattennachzug &  
Erleichtertes Bleiberecht, [BT-Drs. 20/1850](#) & [20/1851](#) v. 17.5.2022;**
- d) den Antrag der Fraktion DIE LINKE: Keine Abschiebungsoffensive –  
Für ein wirksames Bleiberecht, [BT-Drs. 20/3973](#) v. 12.10.2022.**

Ich bedanke mich für die Einladung seitens des Innenausschusses. Mein Gesamtfazit lautet, dass beim Umgang mit ausreisepflichtigen Personen der Gesetzgeber mit einem Zielkonflikt zwischen Integrationsförderung und Migrationssteuerung konfrontiert ist. Dieser Zielkonflikt wird durch eine vergangenheitsbezogene Stichtagsregelungen nach dem Modell des – kompliziert ausgestalteten – Chancen-Aufenthaltsrechts besser austariert als durch dauerhafte Legalisierungsmöglichkeiten. Die rechtspolitisch brisanteste Komponente des Gesetzentwurfs ist die dauerhafte Absenkung der Wartefristen für §§ 25a/b AufenthG. Hierbei geht es – entgegen einer verbreiteten Einschätzung – nicht nur um „Kettenduldungen“; angesichts der derzeit langen Gerichtsverfahrensdauer wird künftig eine Legalisierung unter Umständen schon wenige Wochen nach dem Zeitpunkt möglich sein, wenn die Ausreisepflicht rechtskräftig

tig wird. Die geänderten Ausweisungsvorschriften betreffen „nur“ den Aufenthaltsstatus, führen typischerweise jedoch zu keiner Rückführung. Die strenge Haftprüfung durch die Gerichte lässt erwarten, dass die erhöhte Maximalhaftdauer für einen eng umrissenen Personenkreis in der Praxis nur selten genutzt werden wird. Aspekte der Migrationssteuerung sind also im Entwurf nur ganz am Rande enthalten. Dies bestätigt die generelle Öffnung der Integrations- und Sprachförderung selbst für Menschen aus sicheren Herkunftsländern. Sie zeugt von einem Integrationsverständnis, das – anders als § 44 AufenthG – nicht mehr zwischen dem rechtmäßigen und unrechtmäßigen Aufenthalt unterscheidet.

Im Einzelnen werde ich folgende Aspekt ansprechen:

<b>1</b>	<b>EINORDNUNG DES GESETZENTWURFS .....</b>	<b>2</b>
1.1	Zielkonflikt zwischen Integrationsförderung und Migrationssteuerung.....	2
1.2	Wirksamkeit bestehender Legalisierungspfade.....	3
1.3	Legalisierung als „Pull-Faktor“? .....	5
1.4	Duldung beseitigt nicht Ausreisepflicht.....	8
<b>2</b>	<b>EINZELHEITEN .....</b>	<b>9</b>
2.1	Chancen-Aufenthaltsrecht als Altfallregelung .....	9
2.2	Dauerhafte Legalisierung nach §§ 25a/b AufenthG .....	11
2.3	Ausweisung von Schutzberechtigten ohne Rückführung .....	17
2.4	Maximale Haftdauer abhängig vom Einzelfall .....	18
2.5	Umfassende Öffnung der Integrations- und Sprachkurse .....	19

## 1 EINORDNUNG DES GESETZENTWURFS

### 1.1 Zielkonflikt zwischen Integrationsförderung und Migrationssteuerung

Man kann einzelne Regelungen des Aufenthaltsrechts immer aus zwei Blickwinkeln betrachten: der Migrationssteuerung und der Integrationsförderung. Es geht hierbei um Grundsätzliches, wie das BVerfG in einem Urteil zur Einbürgerung feststellte: **„Eine Rechtsordnung, die sich ernst nimmt, darf nicht Prämien auf die Missachtung ihrer selbst setzen.** Sie schafft sonst Anreize zur Rechtsverletzung, diskriminiert rechtstreu Verhalten und untergräbt damit die Voraussetzungen ihrer eigenen Wirksamkeit.“<sup>1</sup> Zugleich jedoch plädiert der humanitäre Blickwinkel der Integrationsförderung dafür, dass der unrechtmäßige Aufenthalt vor allem dann sich nicht endlos fortsetzt, wenn die Ausreisepflicht über einen längeren Zeitraum hinweg aus Gründen nicht vollzogen wird, die die Betroffenen – abgesehen von der verletzten Ausreisepflicht – nicht zu vertreten haben. In diesen Fällen kann man aus guten Gründen für eine konditional bedingte Legalisierung eintreten.

<sup>1</sup> BVerfGE 116, 24 (S. 49, Rn. 63) – [Einbürgerung](#); Verweise auf frühere Urteile weggelassen.

Es liegt im Wesen von Zielkonflikten, dass der **Gesetzgeber sich in einem Dilemma befindet, wenn er eine Regelung für Personen, die bereits im Land sind, aus integrationspolitischen Gründen als sinnvoll erachtet, dieselbe Regelung zugleich jedoch einen Anreiz darstellen kann**, dass weitere Personen sich Deutschland als Zielland aussuchen oder Personen, die vollziehbar ausreisepflichtig sind, nicht freiwillig ausreisen. Dieses Dilemma wird im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung angesprochen, wenn dieser einerseits „neue Chancen für Menschen schaffen (will), die bereits ein Teil unserer Gesellschaft geworden sind“ und andererseits eine „Rückführungsoffensive“ zu starten verspricht.<sup>2</sup> Für die Einordnung des vorliegenden Gesetzentwurfs kommt es insofern auch darauf an, inwiefern dieser das Spannungsverhältnis zwischen Integrationsförderung und Migrationssteuerung merklich in die eine oder andere Richtung verschiebt.

Europarechtlich sind Legalisierungen zulässig. Art. 6 Abs. 4 Rückführungsrichtlinie erlaubt den Mitgliedstaaten „wegen Vorliegen eines Härtefalls oder aus humanitären oder sonstigen Gründen ... jederzeit beschließen“, illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen einen Aufenthaltstitel zu erteilen.<sup>3</sup> Schon heute nutzt das Aufenthaltsgesetz diese Option. **Legalisierungsmöglichkeiten wurden in den vergangenen Jahren wiederholt ausgeweitet und intensiv genutzt.** Ende 2021 besaßen rund 75 % der abgelehnten Asylbewerber, die noch in Deutschland lebten, einen Aufenthaltstitel.<sup>4</sup> Der Gesetzentwurf sattelt auf bestehende Legalisierungspfade auf und gestaltet diese noch großzügiger.

## 1.2 Wirksamkeit bestehender Legalisierungspfade

Die Antworten der Bundesregierung auf die regelmäßigen – für Wissenschaft und sonstige Beobachter sehr hilfreichen – Anfragen der Fraktion DIE LINKE bestätigen, dass die bestehenden Legalisierungsoptionen für abgelehnte Asylbewerber und andere ausreisepflichtige Personen in der Praxis funktionieren.<sup>5</sup> Hintergrund sind **diverse Bleiberechtsregelungen, die teilweise schon lange existieren. Allein 2021 profitierten ungefähr 20 Tausend Personen von einer Legalisierung.**<sup>6</sup> Schon in der Begründung des Zuwanderungsgesetzes

<sup>2</sup> Siehe SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP: Mehr Fortschritt wagen, [Koalitionsvertrag 2021-2025](#) vom 24.11.2021., S. 138, 140.

<sup>3</sup> Siehe auch EuGH, *Mahdi*, C-146/14, [EU:C:2014:1320](#), Rn. 86-89; und EuGH, *Subdelegación del Gobierno en Pontevedra*, C-409/20, [EU:C:2022:148](#), Rn. 51 f., 56-58.

<sup>4</sup> Siehe Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE: Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31.12.2021, [BT-Drs. 20/1048](#) v. 16.3.2022, S. 40-42; die meisten Asylentscheidungen stammen von nach 2005, sodass die Ablehnungen einige – aber nicht extrem viele – „gute“ Duldungen der früheren Rechtslage umfassen, die mit dem subsidiären Schutz bzw. Abschiebungshindernissen vergleichbar waren, bei denen heute ein Asylantrag nicht mehr abgelehnt wird (hierzu in Fn. 37); die Statistik lässt eine nähere Ausdifferenzierung leider nicht zu.

<sup>5</sup> Rund 2/3 der ausreisepflichtigen Personen sind abgelehnte Asylbewerber; vgl. Bundesregierung (Fn. 4), S. 56-60.

<sup>6</sup> Die Summe der Neuerteilungen aufgrund § 15 Abs. 5, § 19d, § 23a § 25a und § 25b AufenthG betrug ausweichlich der nachfolgenden Zahlen knapp über 18.500; hinzu kommen noch neue Ausbildungs- und Beschäftigungsduldungen, deren Neuerteilungszahl auch wegen des verbreiteten Übergangs zu § 19d AufenthG schwer zu ermitteln ist.

rechtfertigte die rot-grüne Bundesregierung den heutigen § 25 Abs. 5 AufenthG, der abgelehnten Asylbewerbern nach 18 Monaten eine ermessenbasierte Legalisierung ermöglicht, damit, „dass die Praxis der ‚Kettenduldung‘ beendet wird.“<sup>7</sup>

Der **unscheinbare § 25 Abs. 5 AufenthG ist bis heute der wichtigste Legalisierungspfad**, aufgrund dessen sich Ende des vergangenen Jahres insgesamt 55.303 Personen in Deutschland aufhielten, die früher einmal vollziehbar ausreisepflichtig waren.<sup>8</sup> Allein 6664 Personen erhielten diesen Status erstmalig 2021; in den Jahren zuvor waren es jeweils 5803 Personen (2020), 7466 Personen (2019) sowie 7709 Personen (2018).<sup>9</sup> Zusammen genommen erfasste die kaum bekannte Norm **zwischen 2018 und 2021 insgesamt 27.642 Personen** und ist damit faktisch wichtiger als die aktuell diskutierten Bleiberechte. Es überrascht, dass die Gesetzesbegründung § 25 Abs. 5 AufenthG überhaupt nicht erwähnt und damit bei der unbefangenen Leserschaft den Eindruck hinterlassen kann, es gebe es nur §§ 25a/b AufenthG (Begründung, S. 15). Hinzu kommt, dass alle erwähnten Statistiken nur diejenigen umfassen, die noch keine Niederlassungserlaubnis erlangten. Die tatsächliche Zahl der Personen, die im Laufe der Jahre legalisiert wurden, liegt also höher.

Der zweit- und dritt wichtigste Legalisierungspfad sind die stichtagsunabhängigen Bleiberegungen für gut integrierte Jugendliche bzw. Erwachsene nach **§§ 25a und 25b AufenthG mit 14.731 bzw. 10.383 Personen**, von welchen knapp 7500 Personen diesen Titel im letzten Jahr neu erwarben.<sup>10</sup> Hinzu treten weitere 606 Personen, die sich bis heute aufgrund einer stichtagsabhängigen Altfallregelung aus dem Jahr 2007 aufgrund von § 104a oder § 104b AufenthG in Deutschland aufhalten.<sup>11</sup> Der „echte“ **Spurwechsel für geduldete Fachkräfte nach § 19d AufenthG erfasst 6087 Personen**, wovon mehr als die Hälfte, nämlich 3239 Personen, den Titel im vergangenen Jahr erhielten.<sup>12</sup>

Zur Gruppe, die den Sprung in die Fachkräftekategorie schafften, dürften einige gehören, die zuvor von einer Ausbildungs- bzw. Beschäftigungsduldung profitiert hatten, die immer nur als „Übergangsstatus“ angelegt war. Zum Jahresende gab es weitere **7902 Personen mit einer Ausbildungsduldung nach § 60c AufenthG sowie 4713 Personen mit einer Beschäftigungsduldung nach § 60d AufenthG** unter Einschluss von Familienangehörigen.<sup>13</sup> Ihnen steht künftig der Weg über § 19d AufenthG offen, soweit sie die dortigen Voraussetzungen

<sup>7</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Zuwanderungsgesetz, [BT-Drs. 15/420](#) v. 7.2.2003, S. 80.

<sup>8</sup> Vgl. Bundesregierung (Fn. 4), S. 21 f.

<sup>9</sup> Vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE: Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31.12.2020, [BT-Drs. 19/28234](#) v. 6.4.2021, S. 23; ebd. zum Stand 31.12.2019, [BT-Drs. 19/19333](#) v. 25.3.2020, S. 21 f.; und ebd. zum Stand 31.12.2018, [BT-Drs. 19/8258](#) v. 12.3.2019, S. 28.

<sup>10</sup> Vgl. Bundesregierung (Fn. 4), S. 22-24 (§ 25a) und S. 25-27 (§ 25b); die Zahl der Neuzuteilungen wird nicht mitgeteilt, ergibt sich jedoch annäherungsweise aus dem Vergleich der Bestandszahlen des Vorjahres gemäß Bundesregierung, ebd. zum Stand 31.12.2020 (Fn. 9), S. 25; hiernach beträgt der Anstieg insg. 7391 Personen, wobei die Zahl der Neuerteilungen etwas höher liegen dürfte, weil zugleich einige Personen infolge einer Niederlassungserlaubnis oder der Ausreise aus der Statistik hinausfielen.

<sup>11</sup> Ebd., S. 17 f.

<sup>12</sup> Ebd., S. 10 f.

<sup>13</sup> Ebd., S. 29 f.

erfüllen, wozu insb. die weitgehende Lebensunterhaltssicherung gehört. Auch die **Härtefallkommissionen** ermöglichen Legalisierungen: Ende letzten Jahres hatten **9599 Personen** eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23a AufenthG, darunter 1285 Personen im letzten Jahr neu.<sup>14</sup> Schließlich gibt es sonstige Wege, etwa zur Wahrung der Familieneinheit nach der Geburt von Kindern oder infolge einer Heirat.<sup>15</sup>

Für die aktuelle Debatte folgt hieraus zweierlei. Zum einen stelle ich im Gespräch mit Medienvertretern regelmäßig fest, dass diesen gar nicht bewusst ist, welche Legalisierungsmöglichkeiten es bereits gibt. Es geht um eine **Ausweitung der Bleiberechte für abgelehnte Asylbewerber, nicht um einen Neuanfang**. Zum anderen müssen wirksame Bleiberechtsregelung nicht mit großer Symbolik kommuniziert werden. Insbesondere § 25 Abs. 5 AufenthG sowie in der jüngeren Vergangenheit auch § 19d AufenthG sind wenig bekannt, erreichen ihre Zielsetzung aber dennoch. Es war dies lange Zeit ein typisches Muster: Die deutsche Politik legalisierte regelmäßig den Aufenthalt abgelehnter Asylbewerber, die bereits länger im Inland wohnten und gewisse Integrationsleistungen erbracht hatten. Allerdings erfolgten **bisherige Legalisierungskampagnen im rechtlichen Hinterzimmer**, ohne dass man viel darüber sprach. Diese fehlende Symbolik verhinderte, dass die früheren Bleiberechtsregelungen eine Signalwirkung entfalteten.

### 1.3 Legalisierung als „Pull-Faktor“?

Der erwähnte Zielkonflikt mit der Integrationsförderung erfasst mit Blick auf die Migrationssteuerung zwei Aspekte. Zum einen die **Auswirkungen auf Personen, die sich bereits in Deutschland aufhalten**, und zum anderen Konsequenzen für die künftige Zuwanderung. Der erste Aspekt lässt sich auf einer hohen Abstraktionsebene einfach beantworten. Die Aussicht auf eine zügige Legalisierung dürfte die Motivation verringern, freiwillig auszureisen oder bei der Rückführung zu kooperieren. Wenn die Legalisierung an die tatsächliche Aufenthaltszeit anknüpft (und nicht an den Duldungszeitraum), besteht außerdem kein Interesse, das Asylverfahren unter Einschluss des gerichtlichen Rechtsschutzes zügig abzuschließen. Anders als in der Schweiz dürfte die geplante Einführung der behördenunabhängigen Verfahrensberatung also nicht dazu führen, dass die ausweislich der Statistiken sehr hohe Klagequote gegen abgelehnte Asylentscheide zurückgeht.<sup>16</sup>

Diese Überlegungen mögen intuitiv plausibel sein, beruhen jedoch auf keiner empirisch unterfütterten wissenschaftlichen Grundlage. Diese Relativierung führt zu einem Grundproblem, wenn es darum geht, die Auswirkungen des Gesetzentwurfs für die künftige Zuwanderung

<sup>14</sup> Vgl. ebd. S. 13.

<sup>15</sup> Diese Legalisierung über Elternschaft und Heirat hat die ethnologische Forschung als eine von mehreren „Strategien“ identifiziert, die illegal aufhältige Personen anwenden, um nicht ausreisen zu müssen oder abgeschoben zu werden; so für Belgien *Masja van Meeteren und andere*, *Striving for a Better Position. Aspirations and the Role of Cultural, Economic, and Social Capital for Irregular Migrants in Belgium*, [International Migration Review 43 \(2009\), 881-907](#).

<sup>16</sup> Vgl. § 12a AsylG i.d.F. des parallel diskutierten Gesetzentwurfs, [BT-Drs. 20/4327](#) v. 8.11.2022.

nach Deutschland zu bewerten. Insbesondere im Fluchtkontext sind die **Wirkungszusammenhänge von Migrationsentscheidungen so komplex, dass einzelne Faktor selten ausschlaggebend sind**. Die verbreitete Formel von den Push- und Pull-Effekten darf nicht dahin missverstanden werden, als ob einzelne Regelungen für sich genommen entscheidend sind, ob mehr oder weniger Menschen kommen. Zahlreiche Faktoren kommen zusammen, deren relativer Einfluss sich kontextabhängig verändert. Es handelt sich bei den Push- und Pull-Effekten um keine mathematische Formel, aufgrund derer man berechnen könnte, welche relative Bedeutung einzelne Aspekte besitzen.

Stattdessen sind eine Vielzahl von Faktoren relevant, die die Herkunftsländer („Push“) ebenso betreffen wie die Zielstaaten („Pull“).<sup>17</sup> Diese Faktoren betreffen **„harte“ Faktoren wie Kriege, den Arbeitsmarkt, politische (Un-)Sicherheit und finanzielle Mittel ebenso wie „weiche“ Elemente wie das Alter, die Risikobereitschaft und die Trennung von Familie und Freunden**.<sup>18</sup> Elemente auf der Makro-Ebene wie Arbeitslosigkeit und Krieg sind ebenso relevant wie Mikro-Aspekte der familiären Bindung oder logistische Ressourcen. Darüber hinaus akzentuiert die Migrationsforschung sogenannte Meso-Faktoren wie ethnische Netzwerke, historisch gewachsene Migrationskanäle (etwa zu ehemaligen Kolonien) sowie Infrastrukturen (verfügbare Reisewege). Für die deutsche Debatte überaus wichtig ist der Zeitfaktor. Sehr viele Menschen, die hier Asyl beantragen, lebten zuvor kürzer oder länger in anderen EU-Mitgliedstaaten. Einige wissen von Anfang an, dass sie nach Deutschland kommen wollten; andere treffen diese Entscheidung erst im Laufe der Zeit. Für eine solche **Sekundärmigration innerhalb der EU** können andere Faktoren relevant sein, als für die ursprüngliche Entscheidung, die Heimat zu verlassen.<sup>19</sup>

Für die aktuelle Diskussion sind vier ausgewählte Faktoren von Interesse, ohne dass man, wie dargelegt, mit wissenschaftlicher Präzision sagen könnte, welche Rolle diese Elemente im Einzelnen genau spielen.<sup>20</sup> **Erstens** sind **soziale Netzwerke und ethnische Communities** ein zentraler Faktor, der den Umfang von Migrationsbewegungen mitbestimmt.<sup>21</sup> Für den aktuellen Gesetzentwurf ist das wichtig, weil er dazu führt, dass die Gruppe der legal aufhältigen Menschen aus Asylherkunftsländern mit geringerem Schutzbedarf ansteigt. Zu künftiger Migration führt dies über den Familiennachzug, der einen legalen Aufenthalt voraussetzt (zum

<sup>17</sup> Hierzu im Überblick demnächst, *Daniel Thym*, *European Migration Law* (Oxford University Press, 2023), Kap. 4 (im Veröffentlichungsprozess); und *Hein de Haas, Stephen Castles und Mark J. Miller*, *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, 6. Auflage (Palgrave, 2020), Kap. 3.

<sup>18</sup> Die Migrationsforschung hob zuletzt hervor, dass 97 % der Weltbevölkerung *nicht* migrieren, darunter sehr viele Menschen, die mit ähnlichen „harten“ Elementen konfrontiert sind wie diejenigen, die sich auf den Weg machen.

<sup>19</sup> Näher *Markus Wagner, Jimmy Perumadan und Paul Baumgartner*, *Secondary Movements*, [CEASEVAL Research on the CEAS No. 34, 2019](#); and (Dutch) Advisory Committee on Migration Affairs, *Secondary Movements of Asylum Seekers in the EU*, [2019](#).

<sup>20</sup> Ich ignoriere bewusst den Schutzbedarf infolge von Krieg oder politischer Verfolgung, weil der vorliegende Gesetzentwurf nur Personen betrifft, deren Asylantrag rechtskräftig abgelehnt wurde; zum nachfolgenden bereits *Daniel Thym*, *Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses über den Entwurf eines Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung*, [Aus-schuss-Drs. 19\(4\)287 E v. 3.6.2019](#), S. 5-8.

<sup>21</sup> Stellvertretend SVR, Steuern, was zu steuern ist, [Jahresgutachten 2018](#), S. 24 f.



Chancenaufenthaltsrecht siehe 2.1). Darüber hinaus steht zu erwarten, dass irreguläre Wanderungsbewegungen aus diesen Ländern – etwa im Wege der Sekundärmigration innerhalb der EU – sich künftig vermehrt an Deutschland als Ziel ausrichten. Migration ist insofern immer auch „Kettenmigration“<sup>22</sup> und kann, legal oder irregulär, einen sich selbst verstärkenden Effekt entlang sozialer und ethnischer Netzwerke entfalten.<sup>23</sup> Exemplarisch sei das Beispiel von Nigeria, dem dritt wichtigsten Herkunftsland von Menschen mit Duldung. Während Ende 2013 ungefähr 24.000 Nigerianer/innen hier lebten, betrug die Gesamtzahl Ende letzten Jahres bereits 75.495.<sup>24</sup>

*Zweitens* ist der wirtschaftliche Erfolg nicht nur für Fachkräfte ein zentraler Faktor für eine Migrationsentscheidung. Das wichtigste Element ist insofern die **Arbeitsmarktlage, denn die meisten Geduldeten wollen wirtschaftlich aktiv sein und einen Job finden**. Die boomende deutsche Wirtschaft ist insofern ein Pull-Faktor. Diesen kann der Gesetzgeber naturgemäß nur begrenzt beeinflussen, einmal abgesehen von der Frage, ob man eventuell auch Menschen aus sicheren Herkunftsländern den Arbeitsmarktzugang ermöglichen möchte. Mittelbar ist die Migrationspolitik darüber hinaus relevant, wenn abgelehnte Asylbewerber staatlich dabei unterstützt werden, die Sprache zu lernen oder eine schnelle Legalisierung zu ermöglichen, wie es der aktuelle Gesetzentwurf selbst für sichere Herkunftsländer vorsieht. Welche Auswirkungen solche Entscheidungen auf das Wanderungsverhalten konkret haben, lässt sich nicht bestimmen. Diese Unwägbarkeit bedeutet umgekehrt jedoch nicht, dass der Verweis auf Pull-Faktoren generell falsch wäre.

*Drittens* wendet sich die politische Debatte häufig gegen eine „Zuwanderung in die Sozialsysteme“ und unterstellt damit, dass diese als ein Magnet geringqualifizierte Personen anziehen. Studien widerlegen dies für Fachkräfte und bestätigen die Annahme für die Asyلمigration nur am Rande, was auch daran liegt, dass die meisten Personen selber wirtschaftlich aktiv sein und etwas aufbauen möchten.<sup>25</sup> **Bei der Asyلمigration ist das Sozialsystem nur ein Faktor unter anderen**, der weniger wichtig ist, als die Politik häufig annimmt.<sup>26</sup> Die relative Bedeutung hängt dabei immer auch von Kontextfaktoren ab. Während das Sozialsystem für Personen, die irregulär über das Mittelmeer nach Europas einreisen, nicht wichtig sein dürfte, kann es für Herkunftsländer im näheren geographischen Umfeld (etwa die Westbalkanländer<sup>27</sup>) sowie für die irreguläre Sekundärmigration innerhalb Europas wichtiger sein. Hinzu

<sup>22</sup> Siehe John S. MacDonald und Leatrice D. MacDonald, Chain Migration, Ethnic Neighborhood Formation and Social Networks, Milbank Memorial Fund Quarterly 42 (1964), 82-97.

<sup>23</sup> Allgemeinverständlich Paul Collier, Exodus. Warum wir Einwanderung neu regeln müssen (Siedler, 2014), Kap. 2.

<sup>24</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2020. Fachserie 1 Reihe 2, April 2021, S. 27-30.

<sup>25</sup> Siehe etwa Jeremy Ferwerda und Justin Gest, Pull Factors and Migration Preferences. Evidence from the Middle East and North Africa, International Migration Review 55 (2021), 431-459; und Ole Agerstap und andere, The Welfare Magnet Hypothesis. Evidence from an Immigrant Welfare Scheme in Denmark, NBER Working Paper No. 26454, November 2019.

<sup>26</sup> Für eine Übersicht zum Forschungsstand siehe Corrado Giulietti und Jackline Wahba, Welfare Migration, IZA Discussion Papers No. 645, March 2012.

<sup>27</sup> Das Vereinigte Königreich erlebt derzeit einen sprunghaften Anstieg von Asylanträgen durch Albaner, ebenso wie Deutschland zu Beginn der 2021er Jahre aus anderen Westbalkanstaaten.



kommt, dass Asylbewerber und Geduldete **nicht immer zwischen Sozialleistungen im engeren Sinne und der Daseinsvorsorge unterscheiden, etwa für Gesundheit oder Bildung unter Einschluss von Sprachkursen.**<sup>28</sup>

*Viertens* wissen wir aus ethnographischen Studien, dass die Fluchtmigration viel weniger als die Fachkräftezuwanderung durch eine rationale Interessenabwägung geprägt ist. Die Fluchtmigration ist häufig gekennzeichnet durch **spontane Entscheidungen auf einer unsicheren Informationsgrundlage**,<sup>29</sup> wobei der Informationsgrad individuell und situationsabhängig stark variieren kann. Subjektive Vorstellungen und Narrative (auch in den sozialen Medien) prägen die Asylummigration ebenso wie harte Fakten, die bei der Fachkräfteeinwanderung dominieren.<sup>30</sup> Eine **kluge Migrationspolitik wird daher immer auch darauf achten, welche Bilder und Signale sie aussendet**, damit nicht eine humanitär sinnvolle Maßnahme für abgelehnte Personen, die bereits hier leben, dazu führt, dass künftig mehr Personen kommen. Der fehlende Bekanntheitsgrad mancher bisherigen bestehenden Bleiberechtsregelungen, die bereits heute jedes Jahr viele Tausend abgelehnte Asylbewerber erfassen, waren eine Möglichkeit, solche sichtbaren Signale zu vermeiden.

#### 1.4 Duldung beseitigt nicht Ausreisepflicht

Nach § 58 AufenthG sind die Ausländerbehörden verpflichtet, eine Person abzuschieben, wenn die Ausreisepflicht vollziehbar ist und die betroffene Person die Rechtspflicht zur freiwilligen Ausreise verletzt. Ein Ermessen seitens der Behörden besteht nicht. Nichts anderes gilt für die EU-Vorgaben. In der Terminologie des europäischen Migrationsrechts sind abgelehnte Asylbewerber „illegal aufhältig“<sup>31</sup> und müssen ausreisen; eine Verletzung der freiwilligen Ausreisepflicht führt auch hier zu einer prinzipiellen Pflicht der nationalen Behörden, die Abschiebung vorzubereiten und durchzuführen.<sup>32</sup> Entgegen einer verbreiteten Einschätzung im öffentlichen Diskurs sind **Duldungen keine Aufenthaltstitel sondern bestätigen bloß, dass eine Abschiebung derzeit nicht stattfindet.** Eine Duldung ändert nichts daran, dass der Aufenthalt rechtswidrig ist.<sup>33</sup> Sobald eine Abschiebung möglich ist, muss die Duldung widerrufen und die Ausreisepflicht vollzogen werden.<sup>34</sup>

Es gibt verschiedene **Gründe, warum die gesetzliche Pflicht zur Abschiebung in der Praxis leer läuft:** die Ausländerbehörden verfügen nicht über genügend Personalressourcen; die

<sup>28</sup> Hierzu *Petra W. de Jong und Helga de Valk*, Intra-European Migration Decisions and Welfare Systems. The Missing Life Course Link, [Journal of Ethnic and Migration Studies](#) 46 (2020), 1773, 1771-1776.

<sup>29</sup> Näher *Heaven Crawley und Jessica Hagen-Zanker*, Deciding Where to Go. Policies, People and Perceptions Shaping Destination Preferences, [International Migration](#) 57 (2019), 20-35; *Joris Schapendonk*, Turbulent Trajectories, *Societies* 2 (2012), 27-41; und auch *Antonia Scholz*, Warum Deutschland?, BAMF Forschungsbericht 19, 2013, S. 140-149.

<sup>30</sup> Näher *Saara Koikkalainen und David Kyle*, Imagining Mobility. The Prospective Cognition Question in Migration Research, [Journal of Ethnic and Migration Studies](#) 42 (2016), 759-776.

<sup>31</sup> So EuGH, *Gnandi*, C-181/16, [EU:C:2018:465](#), Rn. 56 mit Blick auf Art. 3 Nr. 2 und Art. 6 Abs. 1 Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG.

<sup>32</sup> Vgl. Art. 8 Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG.

<sup>33</sup> Siehe § 60a Abs. 2, 3, 5 AufenthG.

<sup>34</sup> Vgl. § 60a Abs. 5 S. 2 AufenthG.

Betroffenen kooperieren nicht oder nur zögernd bei der Identitätsfeststellung; die Heimatländer stellen keine Ersatzpapiere aus oder akzeptieren nur vereinzelte Rückführungsflüge; Kirchen gewähren eine Obhut gegen die Vollstreckung gerichtlich bestätigter Entscheidungen.<sup>35</sup> Derartige tatsächliche Duldungsgründe sind ausweichlich der – unvollständigen Statistiken – der Regelfall.<sup>36</sup> Bei einer Minderheit beruht eine Duldung auf Rechtsgründen, weil etwa eine Person krankheitsbedingt vorübergehend nicht abgeschoben werden darf. Sonderfälle sind die Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung, die letztlich Aufenthaltserlaubnisse im Gewand einer Duldung darstellen, was ein halbherziger Kompromisse war.

Geduldete droht keine Verfolgung bei der Rückkehr. Zielstaatsbezogenen Abschiebungsverbote wurden im vorausgehenden Asylverfahren bereits geprüft bzw. können, soweit sie neu auftreten, durch einen Asylfolgeantrag jederzeit geltend gemacht werden können.<sup>37</sup> Es ist daher **sprachlich und juristisch missverständlich, Menschen mit einer Duldung als „Flüchtlinge“ bzw. „Geflüchtete“ zu bezeichnen**. Eine Duldung bekommt im absoluten Regelfall nur, wer ausreisen muss, weil die Situation im Herkunftsland dies zulässt. In einem Satz: Der geduldete Aufenthalt ist rechtswidrig.

## 2 EINZELHEITEN

### 2.1 Chancen-Aufenthaltsrecht als Altfallregelung (Art. 1 Nr. 12; § 104c AufenthG-E)

§ 104c AufenthG-E ist eine **großzügige Regelung, deren Grundstruktur sich dennoch in die Tradition früherer Altfallregelungen einfügt**. Schon früher gab es stichtagsbezogene Altfallregelungen, die pragmatisch auf eine frühere Belastung des Asylsystems reagierten, ohne jedoch – anders als §§ 25a/b AufenthG-E – dauerhaft eine großzügige Legalisierung zu versprechen.<sup>38</sup> Durch diese vergangenheitsbezogene Regelungstechnik werden Anreize reduziert, dass ausreisepflichtige Personen in Erwartung einer künftigen Legalisierung bei der Identitätsklärung nicht mitwirken oder sich mehr Personen auf den Weg nach Deutschland machen (hierzu bereits 1.3). Über den Stichtag ist politisch zu entscheiden. Der 1. Januar

<sup>35</sup> Zu den vielfältigen Gründen bereits der Bericht der Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite über die Ergebnisse der Evaluierung des Berichts über die Probleme bei der praktischen Umsetzung von ausländerbehördlichen Ausreiseaufforderungen und Vollzugsmaßnahmen, [April 2015](#).

<sup>36</sup> Unvollständig bzw. nur begrenzt aussagekräftig sind die Statistiken, weil „Sonstiges“ der wichtigste Grund ist und die Auflistung nicht abdeckt, dass häufig zwei (oder mehr) Gründe parallel existieren; aktuelle Zahlen in der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der AfD: Vollzugsdefizite bei der Durchsetzung der Ausreisepflicht im Jahr 2021 – Ursachen und Konsequenzen, [BT-Drs. 20/641](#) v. 25.3.2022, S. 17 f.; und Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der FDP: Geplante Maßnahmen zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, [BT-Drs. 19/8030](#) v. 27.2.2019, S. 8.

<sup>37</sup> Vgl. auch Nr. 60a.3 Allg. VwV AufenthG; früher war dies anders, weil bis zum Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2005 vielfach Personen, die heute eine Aufenthaltserlaubnis als subsidiär Schutzberechtigte oder als Inhaber eines nationalen Abschiebungsverbots erhalten, eine „gute“ Duldung erhielten.

<sup>38</sup> Stichtagsabhängige Vorläufer betrafen insb. Bosnien-Herzegowina und Kosovo in den 1990er Jahren sowie, herkunftslandübergreifend, verschiedene IMK-Beschlüsse aus der Mitte der 2000er Jahre sowie §§ 104a f. AufenthG i.d.F. d. G. v. 19.8.2007 ([BGBl. 2007 I 1970](#)); siehe auch Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE: Bilanz der Bleiberechtsregelungen zum 30.6.2012 und politischer Handlungsbedarf, [BT-Drs. 17/10451 v. 10.08.2012](#).

2022 überzeugt insofern, als dies einen **aufenthaltsrechtlichen „Schlussstrich“ unter die Massenzuwanderung 2015/16** zieht.

Kompliziert und **nicht frei von Spannungslagen ist die gestufte Regelungsstruktur**, die absehbar zu neuen Debatten führen wird, wenn die Jahresfrist für das Chancenaufenthaltsrecht abläuft. Drei Gesichtspunkte verdienen Beachtung:

*Erstens* setzten alle bisherigen Altfallregelungen auf eine schrittweise Statusverbesserung. § 104c AufenthG-E geht den umgekehrten Weg, indem die Norm eine **großzügige einjährige Legalisierung mit einer konditional bedingten Bleibeoption verbindet**. Die erste „Hürde“ des § 104c AufenthG-E werden mehr Personen überwinden als die zweite „Hürde“ für ein dauerhaftes Bleiberecht aufgrund von §§ 25a/b AufenthG-E; diejenigen, die an der zweiten Hürde scheitern, fallen in eine Duldung zurück. Es hätte nahegelegen, stattdessen denselben Weg zu beschreiten wie bei der Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung nach §§ 60c/d AufenthG, die eine „sichere“ Duldung ohne Abschiebungsoption mit der Aussicht auf eine „höherwertige“ Aufenthaltserlaubnis später verbinden. Für alle, die binnen eines Jahres an §§ 25a/b AufenthG scheitern, erfolgt ein doppelter sozial- und aufenthaltsrechtlicher Rechtskreiswechsel (vom AsylbLG zum SGB und zurück; und von einer Duldung zur Aufenthaltserlaubnis und zurück). Europarechtlich ist die gewählte Konstruktion zulässig. Art. 6 Abs. 4 Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG erlaubt ausdrücklich, die Ausreisepflicht „für die Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels ... auszusetzen.“

*Zweitens* möchte der Gesetzentwurf einen Anreiz darstellen, um die Identität zu klären und damit ein zentrales Abschiebungshindernis zu beseitigen (S. 15). Dies fügt sich in frühere Bleiberechtsregelungen.<sup>39</sup> Beim Chancen-Aufenthaltsrecht ist die Logik allerdings umgekehrt, denn der **Anreiz zur Identitätsklärung dient nicht dazu, den Behörden eine Chance zu geben, die Abschiebung zu vollziehen**. Stattdessen bewirkt die Identitätsklärung, dass eine Legalisierung nach §§ 25a Abs. 6 oder § 25b Abs. 8 AufenthG-E möglich wird, soweit die dortigen Voraussetzungen erfüllt sind. Dies gilt **auch für Personen, die zumutbare Mitwirkungshandlungen verweigerten**, denn die Ausschlussklausel des § 104c Abs. 1 S. 2 AufenthG erfasst nur, wer wiederholt und vorsätzlich aktiv täuscht. Auch muss „dadurch“ die Abschiebung verhindert worden sein, weshalb ausweislich der Begründung (S. 45) eine bloße Mitursächlichkeit nicht ausreicht. Damit ist die Regelung großzügiger als etwa die Vorgängernorm des § 104a Abs. 1 S. 1 Nr. 4 AufenthG, die eine bloße Mitursächlichkeit im Sinn juristischer Kausalitätslehren ausreichen ließ.<sup>40</sup> Konkret erhalten also auch vorsätzliche Identitätstäuscher eine Legalisierung, wenn die Rückführung zusätzlich daran scheitert, dass z.B. die Herkunftsstaaten die Aufnahme verweigern.

<sup>39</sup> Siehe, mit Unterschieden im Detail, insb. § 25a Abs. 5 S. 2 f., § 60b Abs. 5 S. 1, § 60c Abs. 2 Nr. 3, § 60d Nr. 1 AufenthG.

<sup>40</sup> Zu deren Auslegung siehe BVerwGE 136, 231 = Urt. v. 26.10.2010, [1 C 18.09](#), Rn. 20 f.; und BVerwGE 135, 219 = Urt. v. 10.11.2009, [1 C 19.08](#), Rn. 20 f.

*Drittens* können sich – **eventuell unbeabsichtigte – Nebenwirkungen beim Familiennachzug** ergeben. Das Chancen-Aufenthaltsrecht gilt ausweislich § 104c Abs. 3 S. 2 AufenthG-E als „normale“ Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen nach Abschnitt 5 des zweiten Kapitels. Damit greifen, soweit nichts übersehen wurde, die regulären Familiennachzugsregeln. Alle humanitären Titel des soeben genannten Abschnitts erlauben nämlich einen Ehegattennachzug, wenn die Aufenthaltsdauer „im Bundesgebiet voraussichtlich über ein Jahr betragen wird“<sup>41</sup>; der Kindernachzug ist an überhaupt keine Prognose hinsichtlich der Aufenthaltsdauer gebunden.<sup>42</sup> Nach den Verwaltungsvorschriften richtet sich die Prognose beim Ehegattennachzug anstelle der Befristungsdauer nach dem Aufenthaltswert, sodass die einjährige Befristung kein generelles Hindernis darstellt;<sup>43</sup> die Gesetzesbegründung nennt nämlich die Brücke zum Daueraufenthalt als Ziel (S. 1). **In Zweifelsfällen ist nach den Verwaltungsvorschriften zu Gunsten des Ehegattennachzugs zu entscheiden**; dieser soll nur bei einer „überwiegenden Wahrscheinlichkeit“ des kürzeren Verbleibs ausgeschlossen sein.<sup>44</sup> Außerdem sind alle Voraussetzungen zu erfüllen, darunter eine Lebensunterhaltssicherung und meistens einfache Sprachkenntnisse.<sup>45</sup>

## 2.2 Dauerhafte Legalisierung (Art. 1 Nr. 3 f.; §§ 25a/b AufenthG-E)

Anders als das Chancen-Aufenthaltsrecht sind § 25a und § 25b AufenthG **stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelungen, die auch für die Zukunft gelten**. Eingeführt wurden beide Bestimmungen im Sommer 2015 wenige Wochen vor der „Flüchtlingskrise“.<sup>46</sup> Auf den ersten Blick erfolgen nur punktuelle Änderungen, weil die Wartefristen von vier auf drei Jahre (§ 25a) bzw. von sechs und acht auf vier und sechs Jahre (§ 25b) gesenkt werden. Dies ist **nur scheinbar eine moderate Absenkung der Wartefristen**, weil künftig eine Legalisierung nämlich bereits kurz nach dem Zeitpunkt möglich sein wird, wenn erstmalig eine vollziehbare Ausreisepflicht entsteht. Eine „Kettenduldung“ ist – entgegen vielfacher politischer Äußerungen – keine Voraussetzung, denn insbesondere für Heranwachsende und junge Erwachsene bis 27 Jahren wird die Norm in der absehbaren Zukunft schon kurz nach dem rechtskräftigen Abschluss des Asylverfahrens eingreifen. Dies **betrifft faktisch überproportional häufig junge Männer**, da der Frauenanteil für die Altersgruppen von 16 bis 25 nach den jüngsten Asylstatistiken nur knapp unter 30 % liegt.<sup>47</sup>

<sup>41</sup> § 30 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. e AufenthG.

<sup>42</sup> Siehe § 32 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG; und auch *Hanna Tewocht*, in: Winfried Kluth/Andreas Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, 35. Edition (C.H. Beck, 2021), § 32 AufenthG Rn. 7.

<sup>43</sup> Siehe Nr. 30.1.3.2 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz v. 26.10.2009 ([GMBI. 2009, S. 878](#)); maßgeblicher Zeitpunkt ist die Entscheidung der konsularischen Vertretung über den Familiennachzugsvisumsantrag, über den allein wegen der notwendigen Vorlaufzeit nicht direkt zu Beginn des 12-monatigen Chancen-Aufenthaltsrechts entschieden werden wird.

<sup>44</sup> Ebd.

<sup>45</sup> Vgl. § 30 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 und § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG.

<sup>46</sup> Siehe Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung v. 27.7.2015 ([BGBl. 2015 I 1386](#)).

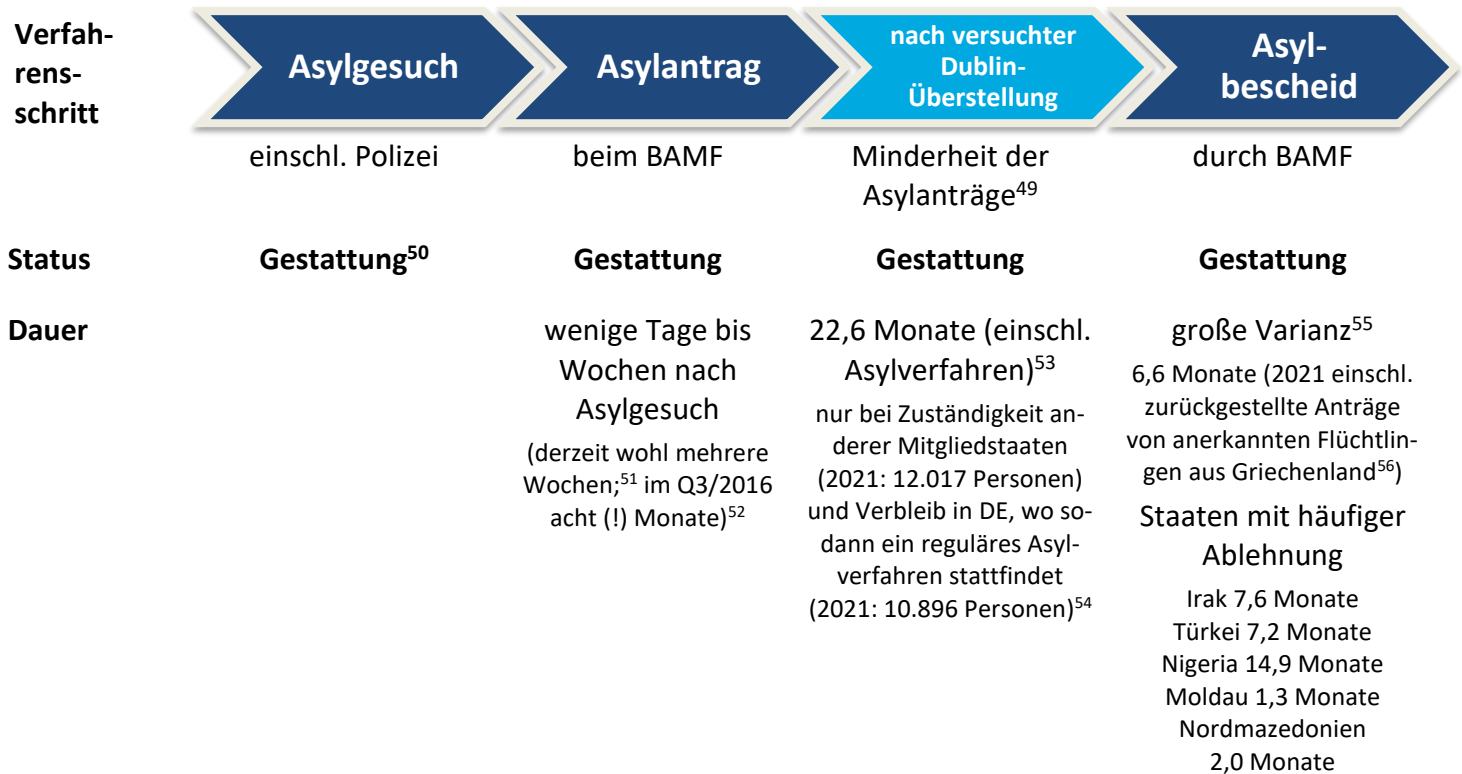
<sup>47</sup> Siehe BAMF, Bundesamt in Zahlen 2021, [September 2022](#), S. 26 f.

Die Crux für das Verständnis liegt darin, dass der **Drei-, Vier- bzw. Sechsjahreszeitraum nicht an den Vorduldungszeitraum anknüpft und damit keine „Kettenduldung“ verlangt**. Stattdessen beginnt die Wartefrist ab dem Asylgesuch und umfasst die Gestattung (während des Asylverfahrens unter Einschluss des Rechtsschutzes), Duldungen (nach rechtskräftiger Ablehnung) sowie ggfls. frühere Aufenthaltserlaubnisse (das betrifft i.d.R. andere Personen als Asylbewerber). Wie lange die verschiedenen Verfahrensschritte dauern, unterscheidet sich je nach Herkunftsland, Zeitpunkt, Aufenthaltsort und individueller Situation teils erheblich. Während das BAMF deutliche Fortschritte machte, dauern die Gerichtsverfahren sehr lange, Tendenz steigend. Eine **rechtspolitische Bewertung kann sich daher nur an statistischen Durchschnittswerten für die unterschiedlichen Verfahrensschritte orientieren**. Hiernach ergibt sich folgendes Gesamtbild: Die **Zeitspanne für das gesamte Asylverfahren** vom Asylgesuch, über die Asylantragstellung beim BAMF bis zum abschließenden Asylbescheid liegt **zwischen wenigen Wochen** (insb. für die Westbalkanstaaten als sichere Herkunftsländer) **und einem Jahr**. Die derzeit steigenden Asylzahlen lassen erwarten, dass die Verfahren nicht schneller werden, obgleich das BAMF inzwischen viel Erfahrung und entsprechende Ressourcen hat, um zügig zu reagieren.

**Wenn im Dublin-Verfahren die Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaats festgestellt wird**, die Überstellung dorthin jedoch scheitert, **verlängert sich die durchschnittliche Verfahrensdauer auf insgesamt 22,6 Monate** (ohne die Zeit zwischen Asylgesuch und förmlichem Asylantrag). Statistisch betrifft dies nur eine Minderheit, die freilich rechtspolitisch eine brisante Gruppe darstellt, weil es sich typischerweise um Personen handelt, die im Wege der Sekundärmigration aus anderen EU-Mitgliedstaaten irregulär nach Deutschland weiterwandern und hier einen zweiten Asylantrag stellen.

Der gerichtliche Rechtsschutz fällt statistisch deutlich stärker ins Gewicht als das behördliche Asylverfahren. Das **gerichtliche Hauptsacheverfahren gegen eine Asyablehnung dauerte im letzten Jahr durchschnittlich 26,5 Monate**. Der Vergleich mit den Jahren zuvor zeigt, dass diese Verfahrensdauer weiterhin ansteigt. Der Hauptgrund hierfür ist, neben dem fehlenden Personal, der Rückstau an mehr als 100 Tausend anhängigen Verfahren.<sup>48</sup> Die Gerichtsverfahren werden erst dann schneller werden, wenn dieser dramatische Rückstau abgebaut ist. Die derzeit wieder steigende Zuwanderung lässt befürchten, dass dies so schnell nicht der Fall sein wird. Leider ist der Statistik zu den Gerichtsverfahren nicht zu entnehmen, welche Unterschiede es zwischen den Herkunftsländern gibt. Speziell Klagen abgelehnter Asylbewerber sind manchmal vergleichsweise einfach zu bearbeiten (etwa aus sicheren Herkunftsländern), weisen in anderen Fällen jedoch größere Schwierigkeiten auf (wenn die Situation vor Ort nicht eindeutig ist). Es wäre hilfreich, wenn hierzu differenziertere Statistiken seitens einer Fraktion angefragt würden.

<sup>48</sup> Bundesregierung (Fn. 53), S. 51.



<sup>49</sup> 2021 ergab sich nur in 28,5 % aller Asylverfahren die Zuständigkeit eines anderen Staates, wobei keine verlässlichen Informationen vorliegen, warum in so vielen anderen Fällen keine solche Zuständigkeit festgestellt werde; vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE: Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2021 – Schwerpunktfragen zu Dublin-Verfahren, [BT-Drs. 20/861](#) v. 24.2.2022, S. 2.

<sup>50</sup> Gemäß §§ 55, 63 f. AsylG i.V.m. Art. 6 Abs. 1, Art. 9 Abs. 1 Asyl-Verfahrensrichtlinie 2013/32/EU besteht die Gestattung ab dem Zeitpunkt des Asylgesuchs; siehe auch EuGH, *Ministerio Fiscal*, C-36/20 PPU, [EU:C:2020:495](#), Rn. 52-68.

<sup>51</sup> Eine verlässliche Statistik gibt es meines Wissens nicht; die Angabe von 7,6 Monaten nach der Einreise (nicht: Asylgesuch) für 2021 ist wegen der Pandemie und des Umstands, das auch Personen umfasst sind, die nicht direkt nach der Einreise ein Asylgesuch stellen, nur begrenzt aussagekräftig; für §§ 25a/b AufenthG ist jdfls. das Asylgesuch maßgeblich, nicht der Einreisezeitpunkt; siehe Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE: Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2021 – Schwerpunktfragen zu Widerrufsverfahren und zur Asylverfahrensdauer, [BT-Drs. 20/940](#) v. 7.3.2022, S. 24.

<sup>52</sup> Siehe Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE: Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2016, [BT-Drs. 18/11262](#) v. 21.2.2017, S. 2.

<sup>53</sup> Diese Gesamtzahl folgt aus Bundesregierung (Fn. 51), S. 16 und ergibt sich aus der Summe der folgenden Schritte: (1) Zulässigkeitsprüfung durch das BAMF und die Zustimmungsfrist für andere Mitgliedstaaten (zusammen i.d.R. 4-5 Monate nach Eurodac-Treffen gemäß Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 22 Abs. 7 Dublin-III-VO (EU) Nr. 604/2013); (2) gerichtliche Klagefrist und Dauer vorläufigen Rechtsschutzes (2021 durchschnittlich ca. 2 Monate; vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE: Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2021, [BT-Drs. 20/2309](#) v. 17.6.2022, S. 44); (3) Überstellungsfrist von 6 Monaten nach Vollziehbarkeit bzw. 18 Monate bei Untertauchen nach Art. 29 Abs. 2 Dublin-III-VO (EU) Nr. 604/2013; (4) anschließendes „normale“ Asylverfahren vor dem BAMF bis zur Behördenentscheidung; (5) evtl. umfassen die insofern nicht eindeutigen Statistiken auch die Gerichtsverfahren, die allerdings nicht immer stattfinden werden und deshalb statistisch inadäquat abgebildet sind, weil z.B. Syrer, die einen GFK-Status erhalten, nicht gegen den positiven Bescheid klagen werden.

<sup>54</sup> Siehe Bundesregierung (Fn. 49), S. 19, 28 für Unzulässigkeitsentscheidungen nach § 29 Abs. 1 Nr. 1 AsylG; die Dauer variiert nach Herkunftsländern nicht so stark wie beim Asylverfahren.

<sup>55</sup> Die Zahlen umfassen, soweit ersichtlich, die Dublin-Prüfung nur dann, wenn diese zu *keiner* Unzulässigkeit infolge der Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaats führte, was die längere Frist gemäß der Spalte zuvor bewirkt; näher Bundesregierung (Fn. 51), S. 10 ff.

<sup>56</sup> Bei neu eingeleiteten Verfahren betrug die Durchschnittsdauer 2021 nur 2,9 Monate; vgl. Bundesregierung (Fn. 51), S. 22.



Verfahrens-schritt	Klagefrist	Gerichts-verfahren	vollziehbare Ausreisepflicht	Duldung
	gegen Ablehnung	Klagequote 87,2 % nach Ablehnung <sup>57</sup> Westbalkan und Mol-dau deutlich weniger	i.d.R. vollziehbar nach Ablauf der freiwilligen Ausreisefrist von max. 30 Tagen	durch Ausländerbe-hörde
Status	Gestattung	Gestattung <sup>58</sup>	unmittelbare Ausreisepflicht <sup>59</sup> => zählt <u>nicht</u> zur Wartefrist nach §§ 25a/b AufenthG	Duldung (ohne Duldung mit ungeklärter Identität)
Dauer	1-2 Wochen <sup>60</sup>	26,5 Monate, <sup>61</sup> Tendenz steigend <sup>62</sup> max. Hessen 33,6 Mo-nate, min. Rheinland-Pfalz 9,3 Monate leider keine Aufschlüs-selung nach Herkunftsländern oder Klagegrund (z.B. Ablehnung oder „Aufstockung“)	von wenigen Wochen bis mehrere Monate (bei § 60b AufenthG) 25.486 Personen mit Dul-dung nach § 60b Auf-enthG (Ende 2021) <sup>63</sup> unmittelbar ausreise-pflichtig max. 36.242 Personen <sup>64</sup>	

Addiert man die Zeiten zwischen Asylgesuch und Asylantrag mit denjenigen des Asylverfahrens sowie des gerichtlichen Rechtsschutzes kommt man auf eine **durchschnittliche statistische Verfahrensdauer von 33 bis 34 Monaten**, bis erstmals eine vollziehbare Ausreisepflicht eintritt (**ohne gescheiterte Dublin-Überstellungen**). Dies sind wohlgermerkt reine Durchschnittswerte; im Einzelfall kann die Abschiebung deutlich früher oder auch später möglich sein. So dauern Asylverfahren von Personen aus Nigeria im Durchschnitt acht Monate länger, für Menschen aus Georgien fünf Monate kürzer. Wird erfolglos eine Dublin-Überstellung versucht, erhöht sich der statistische Durchschnittswert noch einmal merklich. Erst nach diesem Zeitpunkt ist eine Abschiebung erstmals möglich.

<sup>57</sup> Siehe Bundesregierung (Fn. 53), S. 50; bei einer Ablehnung als offensichtlich unbegründet ist die Klagequote deutlich geringer, wobei dies auch daran liegen dürfte, dass gerade diese Konstellation viele Personen umfasst, die untertauchen, zurückkehren oder in andere Mitgliedstaaten weiterziehen und deshalb nicht klagen.

<sup>58</sup> Vgl. § 67 Abs. 1 S. 1 Nr. 4-6 AsylG.

<sup>59</sup> Einschl. Duldung mit ungeklärter Identität, weil diese für die „Wartefrist“ nach §§ 25 a/b i.V.m. § 60 Abs. 5 S. 1 AufenthG nicht mitzählt; anders ist dies nur beim Chancen-Aufenthaltsrecht nach § 25a Abs. 5 und § 25b Abs. 7 AufenthG-E.

<sup>60</sup> Vgl. § 74 Abs. 1 AsylG.

<sup>61</sup> Siehe Bundesregierung (Fn. 53), S. 54 f.

<sup>62</sup> 2018: 12,5 Monate; 2019: 17,6 Monate; 2020: 24,3 Monate; vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE: Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2018, [BT-Drs. 19/8701](#) v. 25.3.2019, S. 48; ebd. für das Jahr 2019, [BT-Drs. 19/18498](#) v. 2.4.2020, S. 47; ebd. für das Jahr 2020, [BT-Drs. 19/28109](#) v. 30.3.2021, S. 39.

<sup>63</sup> Siehe Bundesregierung (Fn. 4), S. 29 für Nr. 23.

<sup>64</sup> Ebd., S. 45 f. (ohne Unionsbürger); die Zahl dürfte zu hoch sein, weil Ausreisen nicht zuverlässig erfasst werden.

Da eine Legalisierung nach § 25a AufenthG künftig bereits nach 36 Monaten mit einer Gestattung oder Duldung möglich sein soll, **greift die Legalisierung für abgelehnte Antragsteller bis 27 Jahren im statistischen Durchschnitt künftig nur wenige Wochen bzw. Monate, nachdem die Ausländerbehörden eine Person erstmals hätten abschieben können.** Im Einzelfall kann die Dreijahresfrist bereits während des Asylverfahrens vollendet sein, wobei eine Legalisierung nach § 25a AufenthG sodann voraussetzt, dass eine Duldung erstmals erteilt wurde. Es bleibt abzuwarten, ob die Behörden sich in solchen Fällen ernsthaft bemühen werden, die Abschiebung zu vollziehen, wenn sie wissen, dass die Duldungserteilung infolge zeitlicher Verzögerung unmittelbar eine Legalisierungsoption bewirkt; die Mitwirkungsbereitschaft der Betroffenen dürfte jdfls. gering sein.

Laut dem Koalitionsvertrag will die Bundesregierung die Duldung bei ungeklärter Identität (§ 60b AufenthG) im Laufe dieser Legislaturperiode abschaffen.<sup>65</sup> Die **geplante Abschaffung der „Duldung liegt“ würde dazu führen, dass die – statistisch ohnehin kurze – Zeitspanne zwischen vollziehbarer Ausreisepflicht und erstmaliger Duldungsverteilung noch kürzer ausfällt.** Eine Legalisierung wird dadurch noch schneller möglich. Dies gilt für § 25a AufenthG ebenso wie für § 25b AufenthG.

Die vorstehende Übersicht über die Verfahrensdauer erinnert die Landes- und Bundespolitik – ganz unabhängig von der Legalisierung – daran, dass die Verwaltungsgerichte in den letzten Jahren vernachlässigt wurden. Es braucht dringend mehr Stellen und bessere Ressourcen. Überfällig ist auch, dass die Bundesregierung mit einem **parallelen Gesetzentwurf die Asyl(gerichts-)verfahren beschleunigen** möchte.<sup>66</sup> Dieser enthält eine ganze Reihe an sinnvollen kleinen Reformschritten, die man auch in der letzten Legislaturperiode längst hätte umsetzen können. Auch die Tatsachenrevision vor dem BVerwG ist nach Überzeugung des Autors eine prinzipiell gute Idee, wobei es zu beobachten gilt, ob diese Reform die erhoffte Stabilisierung der Gerichtsverfahren in der Praxis bewirkt.<sup>67</sup>

Auch wenn die Reformen des parallelen Gesetzentwurfs sinnvoll sind, dürften sie für sich genommen keine nachhaltige Verfahrensbeschleunigung bewirken. Viel wichtiger ist die Ressourcenausstattung der Gerichte, damit diese den dramatischen Rückstau an anhängigen Asylklagen abbauen. Hinzu kommt, dass es weitere Möglichkeiten gibt, wie man die Behörden und die Verwaltungsgerichte entlasten kann. Ein anerkanntes **Instrument zur Verfahrensbeschleunigung mittels kürzerer Fristen und einer leichteren Entscheidungs- und Urteilsbegründung ist die Festlegung sicherer Herkunftsländer.** Dies zeigen exemplarisch die statistisch kürzeren Verfahrensfristen für die Westbalkanstaaten in der obigen Aufstellung,

<sup>65</sup> Siehe Koalitionsvertrag (Fn. 2), S. 138 für die „Duldung light“.

<sup>66</sup> Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren, [BT-Drs. 20/4327](#) v. 8.11.2022.

<sup>67</sup> Siehe Sachverständigenrat für Integration und Migration, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren, [25.10.2022](#), S. 2 f., an der der Autor als stellvertretender Vorsitzender mitwirkte.



auch wenn der Umfang der Verfahrenserleichterung maßgeblich davon abhängt, wie eindeutig oder kompliziert die Situation in dem betroffenen Land ist.

Angesichts der überlangen Asyl(gerichts-)verfahren hätte eine nachhaltige Bleibereichtspolitik versuchen können, neben mehr Legalisierungen zugleich die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass in der Zukunft die Gerichte schneller entscheiden. So könnte man die **politischen Ressourcen alternativ auf eine großzügige Stichtagsregelung konzentrieren, die auch Personen im Gerichtsverfahren umfasst**. Ein solches Chancen-Aufenthaltsrecht erfasste mehr Personen als die vorliegende Regelung und erfasste vor allem auch die Gerichte.<sup>68</sup> Im Idealfall wäre die Folge, dass künftig schneller eine vollziehbare Ausreisepflicht besteht, die sodann auch vollzogen wird (ggfls. flankiert durch ergänzende Maßnahmen wie eine Ausweitung der sicheren Herkunftsländer, die eine weitere Verfahrensstraffung bewirken können). Wenn mehr Personen von der Altfallregelung erfasst werden, kann man für die Zukunft den Status quo der §§ 25a/b AufenthG beibehalten. Ein solcher **Fokus auf eine vergangenheitsbezogene Stichtagsregelung verhinderte, dass – anders als nach dem vorliegenden Gesetzentwurf – zukünftig eine Legalisierung schon wenige Wochen oder Monate nach dem Eintritt der vollziehbaren Ausreisepflicht möglich sein wird**. So würden die Ursachen der aktuellen Misere bekämpft und zugleich verhindert, dass zukunftsge wandt falsche Anreize gesetzt werden.

Zu beachten ist, dass eine Duldung nach § 25a oder § 25b AufenthG nicht automatisch erteilt wird, sondern voraussetzt, dass die dortigen Voraussetzungen erfüllt sind. Speziell **junge Erwachsene bis 27 Jahren werden künftig häufiger an den Erteilungsvoraussetzungen des § 25a AufenthG scheitern**, die zusätzlich zur dreijährigen Voraufenthaltszeit zu erfüllen sind. Menschen zwischen 21 und 27 Jahren gehen seltener zur Schule als dies beim bisherigen Adressatenkreis der Fall ist. Auch werden gewiss nicht alle Personen dieser Altersgruppe, deren Asylantrag abgelehnt wurde, binnen drei Jahren einen anerkannten Schul- oder Berufsabschluss in Deutschland erwerben und, darüber hinaus, den Lebensunterhalt ohne Sozialleistungen selbst verdienen. In diesen Fällen greift § 25a AufenthG aus guten Gründen nicht, weil die Norm ausweislich des Titels nur „gut integrierte“ Personen erfassen soll – und dies sind eben nicht alle abgelehnten Asylbewerber.

Soweit **junge Erwachsene „nur“ arbeiten, ohne einen Schul- oder Berufsabschluss erworben zu haben, erfolgt eine Legalisierung über § 25b AufenthG nach sechs bzw. vier Jahren** (ohne/mit eigenen Kindern). Dieser Legalisierungspfad setzt allerdings nur eine überwiegende Lebensunterhaltssicherung voraus. Die „nachhaltige Integration“ im Titel der Norm heißt nach dem Verständnis des Bundesgesetzgebers schon bisher, dass es unschädlich ist,

<sup>68</sup> Dies setzte voraus, dass die betroffenen Personen eine Planungssicherheit erhielten, wenn sie die Klage zurückziehen, d.h. man müsste nicht zweistufig vorgehen, sondern z.B. bei einer vollständigen Lebensunterhaltssicherung durch eigene Arbeit schon im Gerichtsverfahren sofort eine dauerhafte Legalisierung ermöglichen.

wenn sich jemand bis zur Hälfte des Haushaltseinkommens nicht aus eigener Arbeit finanziert. Das geforderte Sprachniveau A2 einer „nachhaltigen Integration“ definiert der Europarat als „elementare Sprachverwendung“ im Sinn von Grundlagen.<sup>69</sup>

### 2.3 Ausweisung von Schutzberechtigten ohne Rückführung (Art. 1 Nr. 2, 9 f.; §§ 25 Abs. 1 S. 2, 53 Abs. 3a, 60a Abs. 6 AufenthG-E)

Im Jahr 2019 hatte der Gesetzgeber § 53 Abs. 3a f. AufenthG mit dem „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“ neu gefasst. Ich erlaube mir den Hinweis, dass ich schon **bei der Anhörung zum „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“ darauf hingewiesen hatte, dass sich der frühere Gesetzeswortlaut an der falschen EU-Norm orientierte.**<sup>70</sup> Dass dieser Fehler drei Jahre später behoben wird, fördert die Übereinstimmung von deutschem und europäischem Recht. Hintergrund für das damalige Missverständnis war die Unterscheidung zwischen dem Schutzstatus und der Aufenthaltserlaubnis. § 53a Abs. 3a AufenthG-E betrifft nur letztere, d.h. **GFK-Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte behalten ihren Schutzstatus nach der Ausweisung und verlieren „nur“ ihren Aufenthaltstitel.** Ein Verlust der Schutzberechtigung ist nur unter strengeren Anforderungen möglich, die vorliegend aber nicht relevant sind, weil der Gesetzentwurf diese Frage nicht betrifft.<sup>71</sup>

Für den isolierten Verlust „nur“ der Aufenthaltserlaubnis ist **Art. 24 Abs. 1 Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU der richtige Maßstab.**<sup>72</sup> Diese Bestimmung verweist auf „zwingende Gründe der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung“ und verwendet damit denselben Maßstab wie § 53 Abs. 3a AufenthG-E. Dieser Standard ist großzügiger als derjenige für den Entzug des Schutzstatus, weil dieser der im Lichte der Genfer Flüchtlingskonvention nur bei Gefahren für die Sicherheit oder Allgemeinheit widerrufen werden darf.<sup>73</sup> Im deutschen Polizeirecht ist der Begriff der „öffentlichen Ordnung“ notorisch unbestimmt, ist auf EU-Ebene jedoch Gegenstand zahlreicher Urteile. Es ist insofern nicht nur zulässig, sondern begrüßenswert, wenn das AufenthG künftig dieselben Begriffe verwendet. Es **erhöht die Rechtssicherheit und fördert die Verständlichkeit, wenn deutsches und europäisches Recht übereinstimmen.** Alles weitere richtet sich nach der etablierten EuGH-Rechtsprechung, die Behörden und Gerichte beachten müssen.<sup>74</sup>

<sup>69</sup> Leicht zugänglich [https://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinsamer\\_europ%C3%A4ischer\\_Referenzrahmen\\_f%C3%BCr\\_Sprachen#Kompetenzniveaus](https://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinsamer_europ%C3%A4ischer_Referenzrahmen_f%C3%BCr_Sprachen#Kompetenzniveaus).

<sup>70</sup> Vgl. Daniel Thym, Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (Geordnete-Rückkehr-Gesetz), [Ausschuss-Drs. 19\(4\)286 B](#) v. 3.6.2019, S. 9-11.

<sup>71</sup> Vgl. Art. 33 Abs. 2 GFK, Art. 14 Abs. 4 Buchst. b und Art. 19 Abs. 3 i.V.m. Art. 17 Abs. 1 Buchst. b Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU, sowie § 60 Abs. 8 AufenthG i.V.m. § 3 Abs. 4 AsylG und § 4 Abs. 2 AsylG.

<sup>72</sup> So auch BVerwGE 157, 325 = Ur. v. 22.2.2017, [1 C 3.16](#), Rn. 46; und Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Vorgaben des EU-Rechts zu Voraussetzungen und Grenzen von Aufenthaltsbeendigungen international Schutzberechtigter, [PE 6 - 3000 - 4/16](#) v. 9.2.2016, S. 14-17.

<sup>73</sup> Siehe Art. 14 Abs. 4 f. und Art. 17 Abs. 3 Richtlinie 2011/95/EU; näher Daniel Thym, Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Innenausschusses am 22.2.2016 zur erleichterten Ausweisung straffälliger Ausländer, [Ausschuss-Drs. 18\(4\)512 B](#), S. 6-8.

<sup>74</sup> Ausführlicher Daniel Thym, Legal Framework for EU Immigration Policy, in: Daniel Thym/Kay Hailbronner (Hrsg.), EU Immigration and Asylum Law. Article-by-Article Commentary, 3. Aufl. ([C.H. Beck/Hart/Nomos, 2022](#)), Kap. 7 Rn. 42a-42d.

Wenn die Gesetzesbegründung die Änderung damit einleitet und politisch rechtfertigt, dass es um die „Rückführungsoffensive“ geht, die der Koalitionsvertrag verspricht (S. 3), ist dies missverständlich. Die **isolierte Ausweisung von schutzberechtigten Personen ohne gleichzeitigen Widerruf des Schutztitels bewirkt typischerweise keine vollziehbare Ausreisepflicht**. Es ist dies eine der seltenen Fallkonstellationen, wo heute noch eine Duldung aus zielstaatsbezogenen Rechtsgründen erteilt werden muss. Hinzu kommt, dass selbst ein gleichzeitiger Widerruf des Schutztitels (unter strengeren Standards) nicht dazu führt, dass die Person automatisch abgeschoben werden darf. Das Abschiebungsverbot nach Art. 3 EMRK und Art. 4 GRCh kann auch dann eingreifen, wenn nach Art. 33 Abs. 2 GFK kein Refoulementverbot mehr besteht. Die europäischen Menschenrechte reichen insofern weiter als die Genfer Flüchtlingskonvention.<sup>75</sup>

## 2.4 Maximale Haftdauer abhängig vom Einzelfall (Art. 1 Nr. 11; § 62 Abs. 3 S. 3 AufenthG-E)

Für eine zahlenmäßig kleine Gruppe schwerer Straftäter erweitert der Gesetzentwurf die maximale Haftdauer von drei auf sechs Monate. Dies nutzt den **europarechtlichen Handlungsspielraum, der jedoch nicht nur für eine kleine Gruppe schwerer Straftäter gilt, sondern für alle Abschiebungshaftfälle bereitsteht**.<sup>76</sup> Die Begründung bekräftigt, dass die Neuregelung nur „wenige Einzelfälle“ betreffen wird (S. 34). Für die rechtspolitische Bewertung mag durchaus relevant sein, dass die einzige Regelung im Gesetzentwurf, die die „Rückkehr offensive“ substantiiert, ganz anders als die Legalisierung nur Einzelfälle betrifft (S. 21). Positiv gewendet muss die Balance zwischen Migrationssteuerung und Integrationsförderung durch sonstige Maßnahmen realisiert werden.

Durch eine missverständliche Formulierung begünstigt die Gesetzesbegründung die im Vorfeld geäußerte Kritik, wonach eine sechsmonatige Haftdauer unverhältnismäßig sei. Die Begründung bezeichnet die Ausweitung nämlich pauschal als verhältnismäßig (S. 43). Dies ist insofern missverständlich, als die Verhältnismäßigkeit nicht abstrakt-generell sondern konkret-individuell zu beurteilen ist.<sup>77</sup> Die **Gerichte werden keine sechsmonatige Haft anordnen, wenn dieser Zeitraum angesichts der Umstände des Einzelfalls nicht erforderlich ist** oder keine hinreichende Aussicht auf erfolgreiche Abschiebung besteht. Die Notwendigkeit einer einzelfallbezogenen Verhältnismäßigkeitsprüfung ergibt sich eindeutig aus § 62 Abs. 1 AufenthG, Art. 15 Abs. 1, 4 f. Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG sowie unmittelbar aus dem Verfassungsrecht.<sup>78</sup> Da die Verhältnismäßigkeit zum absoluten Kern des Rechtsstaats und der Juristenausbildung gehört, steht in keinster Weise zu befürchten, dass die Gerichte künftig die Verhältnismäßigkeit ignorieren würden.

<sup>75</sup> Siehe EuGH, *M et al.*, C-391/16, C-77/17 & C-78/17, [EU:C:2019:403](#), Rn. 94-96.

<sup>76</sup> Siehe Art. 15 Abs. 5 Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG.

<sup>77</sup> Dies deutet auch die Begründung, wenn auch vage, an, wenn sie im folgenden Satz auf das „Prognoseelement“ verweist.

<sup>78</sup> Zu letzterem BVerfG, Beschl. v. 15.12.2000, [2 BvR 347/00](#), Rn. 27; und Beschl. v. 27.2.2009, [2 BvR 538/07](#), Rn. 19.

Traditionell wird die Verhältnismäßigkeit in Deutschland strenger gehandhabt als in anderen europäischen Ländern. Die Bundesrepublik unterstellt als einziger EU-Mitgliedstaat die Abschiebungshaft einem konstitutiven Richtervorbehalt, sodass nur ausgebildete Volljuristen eine Haftanordnung treffen dürfen. Aus beiden Gründen ist die **deutsche Praxis im europäischen Vergleich besonders streng**.<sup>79</sup> Hinzu kommt, dass eine Haft nur dann verhängt werden kann, wenn entsprechende Gewahrsamseinrichtungen verfügbar sind. In den **meisten Bundesländern sind Haftplätze nur im ein- oder unteren zweistelligen Bereich** vorhanden; mittlere zweistellige Zahlen sind es in Baden-Württemberg und Hessen; 151 bzw. 175 Plätze gibt es in Bayern und NRW.<sup>80</sup> Kumuliert über das Jahr ist die Zahl der Personen, die – ggfls. kurzfristig – inhaftiert werden, bundesweit überaus gering; einige Bundesländer verzichten, von Einzelfällen abgesehen, ganz auf die Haft.<sup>81</sup>

## 2.5 Umfassende Öffnung der Integrations- und Sprachkurse (Art. 1 Nr. 7 f.; §§ 44 Abs. 4, 45a Abs. 2 AufenthG-E)

Gemäß § 43 Abs. 1 AufenthG wird die Integration von „rechtmäßig“ auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Ausländern „gefördert und gefordert“. Diese Begrenzung entspricht der Erkenntnis, dass gerade **bei gemischten Wanderungsbewegungen, wenn Menschen mit und ohne Schutzbedarf über das Asylsystem einreisen, die Politik einen Zielkonflikt zwischen Integrationsförderung und Migrationssteuerung austarieren muss** (hierzu bereits 1.1). Dieser Zielkonflikt ist für die Gruppe der vollziehbar ausreisepflichtigen Personen besonders virulent, denn hier geht das deutsche und europäische Recht von der Ausreise als Normalfall aus: „Eine konsequente Rückführung ist im Interesse der Akzeptanz einer humanitären Migrationspolitik geboten“ (Begründung, S. 3).

Bei den integrationsbezogenen Regelungen finden sich derartige Differenzierungen nicht mehr. Es geht um „eine möglichst rasche Integration alle(r) Menschen, die nach Deutschland kommen, von Anfang an“ (S. 3). Die Öffnung der integrations- und berufsbezogenen Sprachkurse verfolgt das Ziel, „durch den frühzeitigen Erwerb deutscher Sprachkenntnisse gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen“ (S. 17). Hierbei geht es wohlgerne um Personen, bei denen noch nicht feststeht, ob sie bleiben dürfen. Die frühere Differenzierung nach der herkunftslandbezogenen Bleibewahrscheinlichkeit entfällt.<sup>82</sup> Selbst **Menschen aus sicheren Herkunftsländern sollen künftig schnell staatlich finanzierte Sprachkurse besuchen** dürfen. Die einzige Abstufung besteht darin, dass nur eine Teilnahmemöglichkeit im Rahmen der verfügbaren Plätze besteht, kein Teilnahmeanspruch.

<sup>79</sup> Vgl. die rechtsvergleichende Studie von *Madalina Bianca Moraru/Géraldine Renaudiere*, European Synthesis Report on the Judicial Implementation of Chapter IV of the Return Directive: Pre-Removal Detention, [REDIAL Research Report 2016/05](#), S. 27-32.

<sup>80</sup> Siehe Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion DIE LINKE: Praxis der Abschiebungshaft seit 2018, [BT-Drs. 19/31669](#) v. 4.8.2021, S. 20-22.

<sup>81</sup> Ebd., S. 9-12.

<sup>82</sup> So noch der aktuelle § 44 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 Buchst. a AufenthG.

Eine solche generelle Öffnung verdrängt die Migrationssteuerung vollständig durch das Integrationsförderungsziel (ähnlich wie bei einer Legalisierung wenige Wochen nach dem rechtskräftigen Abschluss des Asylverfahrens). Von einem Zielkonflikt bleibt insofern eigentlich nichts mehr übrig. Es liegt im Wesen gradueller Verschiebungen, dass es schwierig ist, Kippunkte zu identifizieren, wann ein System seinen Charakter verändert. Die Integrationsförderung und Legalisierungsmöglichkeiten erweiterten auch schon frühere Bundesregierungen. Jedenfalls bei den Integrationskursen und bei der Legalisierung nach § 25a AufenthG wird jedoch **30 Jahre nach der Verständigung auf den „Asylkompromiss“ im Dezember 1992 die bisherige Differenzierung aufgegeben, bei der Asylmigration zwischen Menschen mit und ohne Schutzbedarf zu unterscheiden.**

Die vorstehenden Wertungen gelten wohlgerne nur für Personen, deren Asylantrag abgelehnt wurde oder bei denen der Schutzbedarf noch geprüft wird. Bei Ukrainer/innen ist dies anders, da diese bekanntlich generell als schutzbedürftig gelten. Aus diesem Grund ist es auch **unzutreffend, Menschen im Asylverfahren oder abgelehnte Asylbewerber mit Flüchtlingen aus der Ukraine zu vergleichen; richtige Vergleichsgruppe sind diejenigen mit positivem Asylbescheid.** Diese haben jedoch bereits heute einen Anspruch auf einen Integrationskurs, d.h. Ukrainer/innen werden sogar etwas schlechter behandelt, wenn sie eine Teilnahmeoption nur im Rahmen der verfügbaren Plätze erhalten.<sup>83</sup> Dasselbe gilt übrigens für die Diskussion um SGB II und AsylbLG. Ukrainer/innen werden gleich behandelt wie Personen mit GFK-Status oder subsidiär Schutzberechtigte.

<sup>83</sup> Vergleiche § 44 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Buchst. c AufenthG mit § 44 Abs. 4 S. 2 Nr. 3 AufenthG-E.

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

**BT-Drs. 20/3717 vom 28.09.2022**

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache  
**20(4)143 B**

### Inhalt

I.	Das Anliegen und die Bewertung des Gesetzentwurfs im Überblick.....	2
II.	Die Chancen-Aufenthaltserlaubnis im Regulationssystem des Ausländerrechts ...	4
1.	Keine Zweckbindung des Chancen-Aufenthalts .....	5
2.	Keine Identitätsklärung und kein Passbesitz vor der Legalisierung des Aufenthalts .....	6
a)	Die Bringschuld des Ausländers für seine Identitätsklärung und seinen Passbesitz .....	6
b)	Die Aufenthaltserlaubnis ohne Identitätsklärung und Passbesitz (§ 104c Abs. 1 AufenthG) .....	7
c)	Der grundlegende Unterschied zur Fachkräftezuwanderung .....	7
3.	Der zu pauschale Voraufenthalt (§ 104c Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 AufenthG-E) 9	
4.	Die unzureichenden Ausschlusskriterien (§ 104c Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 AufenthG-E) .....	10
a)	Die Begünstigung passiver Identitätstäuscher gegenüber „Spurwechseln“ (§ 104c Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E) .....	10
b)	Die unbeabsichtigte Begünstigung türkischer Ausreisepflichtiger (§ 104c Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E) .....	14
c)	Der Verzicht auf die Identitätsklärung (§ 104c Abs. 1 Satz 1 AufenthG-E)	15
d)	Die Ermessenserteilung trotz offensichtlich unbegründeten Asylanträgen (§ 104c Abs. 3 Satz 1 AufenthG-E) .....	15
e)	Die sozialhilferechtliche Bevorzugung (§ 104c Abs. 1 Satz 1 AufenthG-E) 16	
f)	Die Anrechnung von Zeiten ungeklärter Identität (§ 104c Abs. 1 Satz 3 AufenthG-E) .....	18
III.	Weitere Gesetzesänderungen .....	19
1.	Die Heraufsetzung der Altersgrenzen zum „Spurwechsel“ (§ 25a, § 25b AufenthG) .....	19
2.	Die Anpassungen im Ausweisungsrecht (§ 53 Abs. 3a AufenthG-E) .....	21
3.	Die Sprachförderung für Asylbewerber (§ 44 Abs. 4, § 45a Abs. 2 AufenthG-E) 21	
4.	Das Spracherfordernis für den Ehegattennachzug (§ 30 Abs. 1 Nr. 6 AufenthG- E) 22	

IV. Vorschlag zur Abmilderung der Ungleichbehandlungen durch die Chancen-Aufenthaltserlaubnis .....	23
1. Der Alternativvorschlag einer „Chancen-Duldung“ .....	24
2. Die Begründung zur „Chancen-Duldung“ .....	26
V. Abschließende Bewertung des Gesetzentwurfs .....	27

#### I. Das Anliegen und die Bewertung des Gesetzentwurfs im Überblick

Der Gesetzentwurf<sup>1</sup> zielt im Wesentlichen auf eine „**Chancen-Aufenthaltserlaubnis**“ für langjährig geduldete, also entgegen ihrer Ausreisepflicht tatsächlich nicht freiwillig ausgereiste und wegen Abschiebungshindernissen auch nicht zwangsweise abgeschobene Ausländer. Weitere Nebengebiete betreffen u.a. Änderungen im Ausweisungsrecht und Erleichterungen zum Spracherwerb für Asylbewerber.

Ob die Chancen-Aufenthaltserlaubnis geschaffen wird, ist eine migrationspolitische Entscheidung, die jenseits dieses Gutachtens liegt. Wie sie migrationsrechtlich geregelt wird, ist hingegen der Kern dieses Gutachtens. Insofern bestehen **migrationsrechtliche Einwände** gegen den Entwurf in seiner gegenwärtigen Fassung, da er die von einer Chancen-Aufenthaltserlaubnis Begünstigten gegenüber vergleichbaren Gruppen von Ausländern zu Unrecht deutlich bevorzugt:

Zur Abmilderung der Ungleichbehandlung werden in dieser Stellungnahme Anpassungen des § 104c AufenthG-E vorgeschlagen. Sollte diesen Vorschlägen nicht gefolgt werden, wird am Schluss dieses Gutachtens alternativ vorgeschlagen, der Chancen-Aufenthaltserlaubnis eine „**Chancen-Duldung**“ **zwischenzuschieben**. Die Ungleichbehandlung zeigt sich insbesondere unter folgenden Gesichtspunkten:

- Die Gewährung der Chancen-Aufenthaltserlaubnis an fünf Jahre im Bundesgebiet mit Aufenthaltsgestattung, Duldung oder Aufenthaltserlaubnis aufhältige, nicht schutzbedürftige Ausländer führt jene mit langwierigen oder mehrfachen,

---

<sup>1</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts vom 28.09.2022, BT-Drs. 20/3717. Auf die weiteren Gesetzentwürfe in diesem Zusammenhang wird im Text eingegangen.

aber erfolglosen Asylverfahren zu einem **raschen Wechsel aus der Aufenthaltsgestattung in die Aufenthaltserlaubnis**. Sie werden trotz der Stichtagsregelung (1. Januar 2022) und der daraus mittelbar folgenden Vorduldungszeit bis zum Inkrafttreten der neuen Chancen-Aufenthaltserlaubnis gegenüber sog. „Spurwechslern“ wie nach § 25a und § 25b und erst recht nach § 60c und § 60d AufenthG zu Unrecht deutlich bevorzugt. Jene „Spurwechsler“ haben bis dahin konkrete Integrationsleistungen in Schule, Ausbildung oder Beruf erbracht, die von einer Chancen-Aufenthaltserlaubnis Begünstigten hingegen nicht. Hier sollte daher eine **längere Vorduldungszeit** eingeführt werden.

- Die Gewährung der Chancen-Aufenthaltserlaubnis unter Ausschluss nur der sog. aktiven Identitätstäuscher bevorzugt zu Unrecht die sog. **passiven Identitätstäuscher**, obwohl diese für die Ausländerbehörden seit Jahren die Hauptgruppe der aufwendigen Identifizierungs- und Rückführungsverfahren stellen. Hier sollten **auch passive Identitätstäuscher** ausgeschlossen werden.
- Die Gewährung der Chancen-Aufenthaltserlaubnis ohne Erfüllung der Kernvoraussetzungen jedes Aufenthaltstitels (Identitätsklärung, **Passbesitz**) **bevorzugt** die Gruppe **unerlaubt im Bundesgebiet aufhältiger Ausländer** zu Unrecht gegenüber jenen Ausländern, die ordnungsgemäß einreisen und sich hier erlaubt aufhalten. Dies wird noch unterstrichen durch ihre **Gleichstellung beim Sozialhilfebezug** („Hartz IV“/„Bürgergeld“ statt eingeschränkter Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz), obwohl die Aufenthaltserlaubnis nur für ein Jahr gewährt wird.

Zur Vermeidung der Besserstellung gegenüber rechtstreuen Ausländern sollte nicht Deutschland mit einer Chancen-Aufenthaltserlaubnis (auf Probe) in Vorleistung gehen, sondern erst der Ausländer seinen Mitwirkungspflichten nachkommen. Alternativ sollte eine zeitlich befristete **Chancen-Duldung** eingeschaltet werden, bevor eine Chancen-Aufenthaltserlaubnis erteilt wird.



## II. Die Chancen-Aufenthaltserlaubnis im Regulationssystem des Ausländerrechts

Der Gesetzentwurf will den 242.029 geduldeten Ausländern in Deutschland aus Gründen der Humanität eine aufenthaltsrechtliche Perspektive und einen Zugang zum Arbeitsmarkt zu eröffnen. Sie sollen eine **Chance durch** – und nicht erst auf! – **einen erlaubten Aufenthalt** erhalten, auch wenn sie dessen Voraussetzungen (Identitätsklärung, Passbesitz, ggf. besondere Integrationserfolge nach § 25a und § 25b AufenthG) nicht erfüllen. Damit der begünstigte Ausländer seine Identität klärt und nicht in Passivität verharret, soll er als **Anreiz** eine Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“ erhalten. Die **Bundesrepublik geht in Vorleistung** und gewährt eine Rechtsstellung für ein Jahr in der Hoffnung, dass ihre regulären Erteilungs-Voraussetzungen künftig erfüllt werden.

Die Norm steht in der Reihe sog. „**Altfallregelungen**“ wie § 104a AufenthG, mit denen der Gesetzgeber unter frühere Zuwanderungswellen einen „Schlussstrich“ zu ziehen suchte, indem er ausreisepflichtigen, aber nicht ausreisewilligen Ausländern die Legalisierung ihres Aufenthalts anbot. So entschärfte er die Pattsituation, dass sie insbesondere **mangels Passbesitzes nicht abgeschoben** werden konnten. Eine vergleichbare Situation besteht heute, da zum Jahresende 2021 über 72.000 Ausländer allein wegen fehlender Reisedokumente geduldet waren.<sup>2</sup>

Diese Ausländer erfüllen auch nicht die Voraussetzungen zum „Spurwechsel“ über den Arbeitsmarkt durch Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung nach § 60c und § 60d AufenthG<sup>3</sup> oder auf Grund besonderer Integrationsleistungen nach § 25a und § 25b AufenthG.

---

<sup>2</sup> Zum 31.12.2021 lebten 242.029 geduldete Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, darunter 72.484 allein wegen fehlender Reisedokumente geduldet, so BT-Drs. 20/1048 S. 28, 56.

<sup>3</sup> Zum 31.12.2021 lebten 242.029 geduldete Ausländer in Deutschland, und darunter 8.728 mit einer Ausbildungsduldung und 3.556 mit einer eigenen Beschäftigungsduldung (Familienangehörige nicht mitgezählt), so BT-Drs. 20/1225 S. 18.

Dies vorausgeschickt birgt die nach Art. 5 i.V.m. Art. 8 Abs. 2 des Entwurfs auf drei Jahre befristete Neuregelung erhebliche **Ungleichbehandlungen** im Vergleich mit den jeweiligen Referenzgruppen von Ausländern:

## 1. Keine Zweckbindung des Chancen-Aufenthalts

Anders als im deutschen Ausländerrecht vorgesehen, **fehlt** für einen Aufenthalt auf Grund der Chancen-Aufenthaltserlaubnis entgegen § 7 Abs. 1 Satz 2 AufenthG **jede Zweckbindung**.<sup>4</sup> Selbst die Regelungen zum „Spurwechsel“ zwischen erfolglosem Asylverfahren und legalem Aufenthalt folgen einer Zweckbindung durch Integrationsleistungen des Ausländers.<sup>5</sup>

Hiervon weicht die **Chancen-Aufenthaltserlaubnis** ab: § 104c Abs. 1 AufenthG-E verzichtet auf jede Zweckbindung. Allein der fünfjährige gestattete, geduldete oder erlaubte Aufenthalt soll genügen. Der Aufenthaltswitz des begünstigten Ausländers liegt im tatsächlichen Aufenthalt – für das (künftige) Da-sein genügt sein Da-sein. Der humanitäre Impetus ersetzt aber nicht den **fehlenden Aufenthaltswitz**.

Das bevorzugt zu Unrecht die von der Chancen-Aufenthaltserlaubnis Begünstigten gegenüber allen legal aufhaltigen oder im Visumverfahren legal einreisenden Ausländern, die selbstverständlich ihren beruflichen oder familiären Aufenthaltswitz zu belegen haben.<sup>6</sup> Werden aber die sich **unerlaubt** – weil nur geduldet – in Deutschland **aufhaltenden Ausländer bevorzugt** gegenüber **auf legalem Weg**

---

<sup>4</sup> Typische Aufenthaltswitze sind ein Schutzbedarf (z.B. für Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine oder Asylberechtigte), eine familiäre Bindung ins Bundesgebiet (Ehegatten- und Familiennachzug), eine Nützlichkeit für den Ausländer (Ausbildung, Studium) oder für Deutschland (Fachkräfteeinwanderung).

<sup>5</sup> § 60c AufenthG: Ausbildungsduldung zwecks Ausbildung, später Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 19d Abs. 1a AufenthG nach erfolgreichem Ausbildungsabschluss, ebenso § 60d AufenthG: Beschäftigungsduldung zwecks Beschäftigung; weniger zweckgebunden aber nicht zweckfrei § 25a und § 25b sowie sogar § 104a AufenthG: Aufenthaltserlaubnis auf Grund erfolgreichen Schulbesuchs oder sonst guter Integrationsperspektive.

<sup>6</sup> Z.B. Nachweis über Studienzulassung, Ausbildungs- oder Arbeitsvertrag in Deutschland, Nachweis über bevorstehende oder erfolgte Eheschließung oder über Verwandtschaft usw.

nach Deutschland **zuwandernden Ausländern**, stellt sich die Frage, wozu ein Ausländer das oft langwierige Visumverfahren durchlaufen soll, wenn er auch illegal einreisen und auf eine Legalisierung seines Aufenthalts irgendwann hoffen kann?

## 2. Keine Identitätsklärung und kein Passbesitz vor der Legalisierung des Aufenthalts

Die Chancen-Aufenthaltserlaubnis weicht in § 104c Abs. 1 AufenthG-E auch von den Regelvoraussetzungen zur Legalisierung eines Aufenthalts ab. Anders als die Referenzgruppe all jener Ausländer, die z.B. im Visumverfahren legal nach Deutschland einreisen oder hier eine Aufenthaltserlaubnis erhalten wollen, **verzichtet** die Chancen-Aufenthaltserlaubnis auf die vorherige Identitätsklärung und den **Passbesitz vor der Legalisierung** des Aufenthalts. Selbst die Regelungen über den „Spurwechsel“ halten an Passbesitz und Identitätsklärung vor Erteilung fest.<sup>7</sup>

### a) Die Bringschuld des Ausländers für seine Identitätsklärung und seinen Pass

Das Regelungssystem des § 3 i.V.m. § 5 Abs. 1 und Abs. 2 AufenthG geht von einer **Bringschuld des Ausländers** aus: Er muss die Voraussetzungen für eine Aufenthaltserlaubnis erfüllen, bevor ihm eine Aufenthaltserlaubnis erteilt und sein Aufenthalt legalisiert werden kann. Eine **Erteilung „auf Probe“** wie mit der Chancen-Aufenthaltserlaubnis, um abzuwarten, ob der Ausländer die Voraussetzungen eines Tages erfüllt, **ist systemwidrig**.<sup>8</sup> Deutschland hat aus Gründen der inneren Sicherheit ein großes Interesse daran zu wissen, wer sich – nachgewiesen durch Reisepass – auf seinem Staatsgebiet aufhält, **bevor** es den Aufenthalt erlaubt.

---

<sup>7</sup> Z.B. § 60c i.V.m. § 19d Abs. 1a i.V.m. § 5 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG für die Aufenthaltserlaubnis nach erfolgreichem Abschluss der Ausbildung.

<sup>8</sup> Die Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“ ist auch nicht mit der „Fahrerlaubnis auf Probe“ zu vergleichen: Letztere wird nur erteilt, wenn der künftige Fahrer alle Erteilungsvoraussetzungen (theoretische und praktische Fahrprüfung, Fahrtauglichkeit insbesondere Sehvermögen) erfüllt, nur noch nicht das erforderliche Mindestalter erreicht hat. Sie wird auch nicht erteilt, um abzuwarten, ob der künftige Fahrer die Fahrprüfungen noch bestehen wird.

- b) Die Chancen-Aufenthaltserlaubnis ohne Identitätsklärung und Pass (§ 104c Abs. 1 AufenthG)

Vom o.g. **Prinzip der Bringschuld** des Ausländers **weicht** die Chancen-Aufenthaltserlaubnis in § 104c AufenthG-E grundlegend ab: Begünstigte Ausländer erhalten im Regelfall<sup>9</sup> eine einjährige Aufenthaltserlaubnis abweichend von den o.g. Regelerteilungsvoraussetzungen aus § 5 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 1a, Nr. 4 und Abs. 2 AufenthG, also ohne gesicherten Lebensunterhalt, ohne geklärte Identität, ohne Reisepass und ohne das sonst nachzuholende Visumverfahren<sup>10</sup> und damit ohne vorherige Erfüllung ihrer Mitwirkungspflicht.<sup>11</sup> Die Bringschuld des Ausländers wird zur **Holschuld Deutschlands**. Das bevorzugt zu Unrecht die unerlaubt aufhältigen Begünstigten gegenüber allen legal aufhältigen Ausländern in Deutschland.

- c) Der grundlegende Unterschied zur Fachkräftezuwanderung

Die Chancen-Aufenthaltserlaubnis **dient** auch **nicht der Deckung des Fachkräftebedarfs** in Deutschland: Wer arbeitswillig und arbeitsfähig war, konnte über die Ausbildungsduldung und die Beschäftigungsduldung einen „Spurwechsel“ erreichen und über seine Integration in den Arbeitsmarkt ein Aufenthaltsrecht erlangen.<sup>12</sup> Dazu zählen die von der Chancen-Aufenthaltserlaubnis Begünstigten gerade nicht:

Die von Deutschland angeworbenen **Fachkräfte** stammen vorwiegend aus akademischen Berufen; Ausländer (aus Drittstaaten) mit einer Aufenthaltserlaubnis zwecks Erwerbstätigkeit stammten am häufigsten aus Indien, aus Bosnien-Herze-

---

<sup>9</sup> Gesetzentwurf (Fn. 1), Besonderer Teil B S. 44: „Soll“-Vorschrift. Die Ausnahmen hiervon werden allerdings nicht konkretisiert, sondern Ausländerbehörden und Verwaltungsgerichten überlassen.

<sup>10</sup> Gesetzentwurf (Fn. 1), Besonderer Teil B S. 44 f.

<sup>11</sup> Wie hier Deutscher Landkreistag, Stellungnahme vom 17.6.2022 zum Referentenentwurf S. 2 f.

<sup>12</sup> Zum 31.12.2021 lebten 242.029 geduldete Ausländer in Deutschland, darunter 8.728 mit einer Ausbildungsduldung und 3.556 mit einer eigenen Beschäftigungsduldung (Familienangehörige nicht mitgezählt), so BT-Drs. 20/1225 S. 18.

gowina, aus dem Kosovo und aus Serbien; z.B. afrikanische Herkunftsstaaten waren unter den zehn häufigsten Staatsangehörigkeiten nicht vertreten.<sup>13</sup> Umgekehrt sind unter den ausreisepflichtigen Ausländern Irak, Afghanistan, Nigeria und die Russische Föderation die häufigsten Staatsangehörigkeiten.<sup>14</sup>

Die Aussicht, unter den ausreisepflichtigen Ausländern „Fachkräfte“ zu rekrutieren, ist also gering. Vielmehr ist die **Zuwanderung über das Asylverfahren**<sup>15</sup> **nicht geeignet, den Fachkräftebedarf Deutschlands**<sup>16</sup> zu decken. An der **Rückführung ausreisepflichtiger Ausländer** einerseits und der gezielten **Anwerbung** für den deutschen Arbeitsmarkt **qualifizierter Ausländer**<sup>17</sup> andererseits sowie der migrationsrechtlichen Trennung beider Personengruppen führt weiterhin kein Weg vorbei.

Dies gilt umso mehr, als die Zahl der Schutzsuchenden nach Wegfall der pandemiebedingten Reisebeschränkungen wieder ansteigt<sup>18</sup> und in Deutschland mit

---

<sup>13</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, Zahl der Arbeitskräfte aus Nicht-EU-Staaten binnen zehn Jahren mehr als verdreifacht, PM Nr. 45/2022 v. 22.7.2022, [www.destatis.de](http://www.destatis.de), Abruf am 28.7.2022. Ebenso Graf in BAMF (Hrsg.), Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration, Jahresbericht 2020, S. 32, [www.bamf.de](http://www.bamf.de), Abruf am 28.7.2022.

<sup>14</sup> Staatsangehörige dieser vier Herkunftsstaaten stellten knapp ein Drittel der ausreisepflichtigen Ausländer, so BT-Drs. 20/1225 S. 10 f. Der Anteil Schutzsuchender mit geringem Bildungsstand ist aus Afghanistan und dem Irak mit am höchsten, da es in diesen Ländern anders als z.B. in Syrien kein flächendeckendes und funktionierendes Bildungssystem gab bzw. gibt, so BAMF (Hrsg.), IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten 2016 S. 31, [www.bamf.de](http://www.bamf.de), Abruf am 28.7.2022.

<sup>15</sup> Die Zuwanderung der Schutzsuchenden ließ den Anteil der Personen mit Migrationshintergrund und ohne Schulabschluss seit dem Jahr 2014 wieder steigen, so Statistisches Bundesamt, Bevölkerung und Demografie, Auszug aus dem Datenreport 2021, [www.destatis.de](http://www.destatis.de), Abruf am 28.7.2022 S. 36, 44.

<sup>16</sup> Die Zuwanderung hoch qualifizierter Ausländer stieg seit dem Jahr 2000 in Korrelation zum Alter der Zuwanderer – je später ihre Zuwanderung erfolgte, umso größer war der Anteil jener mit Abitur und Hochschulabschluss, so Statistisches Bundesamt, Bevölkerung und Demografie, Auszug aus dem Datenreport 2021, [www.destatis.de](http://www.destatis.de), Abruf am 28.7.2022 S. 35 f.

<sup>17</sup> Die Zuwanderung hoch qualifizierter Ausländer stieg seit dem Jahr 2000 in Korrelation zum Alter der Zuwanderer – je später ihre Zuwanderung erfolgte, umso größer war der Anteil jener mit Abitur und Hochschulabschluss, so Statistisches Bundesamt, Bevölkerung und Demografie, Auszug aus dem Datenreport 2021, [www.destatis.de](http://www.destatis.de), Abruf am 28.7.2022 S. 35 f.

<sup>18</sup> So lag die Zahl der aufgedeckten unerlaubten Einreisen in die Europäische Union mit knapp 200.000 Personen im Jahr 2021 wieder auf dem höchsten Stand seit 2017, so EUAA, Asylbericht 2022, Zusammenfassung, S. 9, [Asylum Report 2022: Executive Summary | European Union Agency for Asylum \(europa.eu\)](https://asylum-report.europa.eu), Abruf am 29.7.2022. Die Zahl der europaweit gestellten Asylanträge stieg auf rund 648.000, worunter syrische und afghanische Staatsangehörige die größten Gruppen bildeten, gefolgt von irakischen, pakistanischen und türkischen Staatsangehörigen, EUAA ebenda S. 14 f.

191.000 Asylanträgen europaweit mit Abstand die meisten Asylanträge im Jahr 2021 gestellt wurden.<sup>19</sup> **Deutschland ist** und bleibt das mit Abstand **attraktivste Asylzielland in Europa**. Die Chancen-Aufenthaltserlaubnis wird die Attraktivität nochmals deutlich erhöhen wegen der damit verbundenen **Perspektive**, trotz eines erfolglosen Asylverfahrens über eine „Altfallregelung“ doch **bleiben zu können**.

Schon um einer **unerwünschten Vorbildwirkung** nach außen entgegenzuwirken, sollte an der **Bringschuld des Ausländers** festgehalten werden: Ohne geklärte Identität und **ohne echten Reisepass** gibt es **keine Aufenthaltserlaubnis!**

### 3. Der zu weite Voraufenthalt (§ 104c Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 AufenthG-E)

Die **Chancen-Aufenthaltserlaubnis** erfasst im Zeitpunkt der Erteilung geduldete Ausländer, wobei der tatsächliche Aufenthalt zum Stichtag 1. Januar 2022 mindestens fünf Jahre andauert haben muss. Eingerechnet werden Voraufenthaltszeiten mit Aufenthaltserlaubnis, Aufenthaltsgestattungen in einem oder mehreren Asylverfahren oder Duldungen wegen Abschiebungshindernissen oder Abschiebungsverboten. Allein die Stichtagsregelung und der Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes (wohl 2023) führen zu einer **Vorduldungszeit** von ca. 12 – 15 Monaten gerechnet ab dem 1. Januar 2022. Ohne diese käme sonst ein Ausländer in den Genuss der Chancen-Aufenthaltserlaubnis, dessen Asylverfahren erst vor kurzer Zeit abgeschlossen wurde und der noch gar nicht länger ausreisepflichtig war.

Gleichwohl **bevorzugt** auch diese Vorduldungszeit noch die Begünstigten der Chancen-Aufenthaltserlaubnis ohne Integrationsleistungen **gegenüber den „Spurwechslern“**, die schon während ihrer Duldung Integrationsleistungen erbracht haben: So kann ein **Auszubildender** erst nach Abschluss seiner zwei- oder dreijährigen Ausbildung und gleichlangen Duldung nach § 60c Abs. 3 Satz 4 i.V.m. § 19d

---

<sup>19</sup> In Frankreich wurden 121.000, in Spanien 65.000 und in Italien 53.000 Asylanträge gestellt, so EUAA, Asylbericht 2022, Zusammenfassung, S. 14 f, [Asylum Report 2022: Executive Summary | European Union Agency for Asylum \(europa.eu\)](#), Abruf am 29.7.2022. Deutschland ist und bleibt das mit Abstand attraktivste Asylzielland in Europa.

Abs. 1a AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis erhalten; ein **Beschäftigter** nach § 60d Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 25b Abs. 6 AufenthG erst nach 42 Monaten Duldung. Hiervon weicht die Chancen-Aufenthaltserlaubnis deutlich ab, indem sie im Ergebnis ca. 12 – 15 Monate **Duldungszeit ohne Integrationsleistungen** verlangt.

Um einerseits dem humanitären Anliegen des Gesetzentwurfs zu entsprechen und Inhabern von „Kettenduldungen“<sup>20</sup> zu helfen, andererseits aber sie nicht gegenüber tatsächlich gut integrierten geduldeten „Spurwechslern“ zu Unrecht zu bevorzugen, sollte eine **Mindestduldungsdauer von 24 Monaten** eingeführt werden.

**Vorschlag:** Ergänzung in § 104c Abs. 1 Satz 1 AufenthG-E: „Einem seit 24 Monaten geduldeten Ausländer...“

#### 4. Die unausgewogenen Ausschlusskriterien (§ 104c Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 AufenthG-E)

Die Regelung begrenzt den begünstigten Personenkreis über zwei Kriterien (Bekennnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland<sup>21</sup> und Strafflosigkeit des Ausländers und seiner Kernfamilie oberhalb einer Bagatellgrenze) und einen Regelversagungsgrund:

##### a) Die Begünstigung passiver Identitätstäuscher gegenüber „Spurwechslern“ (§ 104c Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E)

Migrationsrechtlich verfehlt ist die **Begünstigung passiver Identitätstäuscher**, die ihren gesetzlichen Pflichten und behördlichen Aufforderungen zur Identitätsklärung und Passbeschaffung verschuldet nicht nachgekommen sind. Anders als z.B. in den Regelungen zum „Spurwechsel“ in § 25a Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 AufenthG und § 25b

---

<sup>20</sup> D.h. über Jahre verlängerte bzw. wiederholt erteilte Duldungen ohne Perspektive einer Aufenthaltsbeendigung oder Aufenthaltslegalisierung. Vgl. Gesetzentwurf (Fn. 1), Allgemeiner Teil A S. 15.

<sup>21</sup> Wie dies nachgewiesen werden soll, bleibt offen, vgl. Gesetzentwurf (Fn. 1), Besonderer Teil B S. 45.

Abs. 2 Nr. 1 AufenthG werden von der Chancen-Aufenthaltserlaubnis nur aktive<sup>22</sup> Identitätstäuscher<sup>23</sup> ausgeschlossen. Die passiven Identitätstäuscher<sup>24</sup> bereiten den **Ausländerbehörden** aber mindestens ebenso viel Arbeit wie aktive Identitätstäuscher, zumal wenn ein Ausländer wegen unklarer Herkunft und fehlender Mitwirkung zwangsweise bei einer oder mehreren Auslandsvertretungen vermuteter Herkunftsstaaten vorgeführt werden muss.

Wenn über die  **Hälfte der abgelehnten Asylbewerber** angibt, **keine Personaldokumente** zu besitzen,<sup>25</sup> gibt es keinen Grund, diese Mehrheit (!) zu begünstigen. Ihnen genügt nach ihrem erfolglosen Asylverfahren schlicht die Passivität gegenüber behördlichen Aufforderungen zur Passbeschaffung, um trotz Ausreisepflicht zu bleiben und in eine „Altfall-Regelung“ wie die Chancen-Aufenthaltserlaubnis hineinzuwachsen.

Gegenüber der **Vergleichsgruppe der „Spurwechsler“**, die sich nach den Maßstäben des § 25a und § 25b AufenthG integrieren und selbstverständlich ihrer Passpflicht nachkommen,<sup>26</sup> **bevorzugt** die Chancen-Aufenthaltserlaubnis also **zu Unrecht passive Identitätstäuscher**. Da der Entwurf in § 25a Abs. 5 und § 25b Abs. 7 AufenthG-E die aktive Mitwirkung an der Identitätsklärung mit einer Aufenthaltserlaubnis belohnen und Zeiten unterlassener Mitwirkung nicht anrechnen will, wäre es

---

<sup>22</sup> Dies ist so beabsichtigt laut Gesetzentwurf (Fn. 1), Besonderer Teil B S. 45; Stellungnahme der Bundesregierung ebenda Anlage 3 S. 61.

<sup>23</sup> Beispiele für aktive Täuschungen aus der Rechtsprechung: BVerfG, B.v. 9.12.2021, Az. 2 BvR 1333/21, juris Rn. 2: Der Ausländer war mit fünf Alias-Personalien betreffend die Schreibweise des Vor- beziehungsweise Nachnamens, das Geburtsjahr sowie den Geburtsort geführt. BVerfG, B.v. 22.12.2021, Az. 2 BvR 1432/21, juris Rn. 2: Der Ausländer war mit drei Alias-Personalien betreffend einen zweiten Vornamen, den Geburtstag und das Geburtsjahr – variierend zwischen 1974 und 1990 – sowie den Geburtsort – variierend zwischen Ghana und Nigeria – geführt.

<sup>24</sup> D.h. die unterlassene Mitwirkung an der Identitätsklärung und Passbeschaffung trotz behördlicher Aufforderung wie z.B. das Nichtausfüllen von Formularen zur Passersatzbeschaffung, die verweigerte Vorsprache bei der Vertretung des angeblichen Herkunftsstaats oder die unterlassene Antragstellung dort für den Ausländer selbst oder seine minderjährigen Kinder.

<sup>25</sup> Im Jahr 2021 gaben 55,6 % der abgelehnten Asylbewerber an, nicht über Identitätspapiere zu verfügen, so BT-Drs. 20/1225 S. 19.

<sup>26</sup> § 19d Abs. 1 Nr. 5 AufenthG, § 25a Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und § 25b Abs. 2 Nr. 1 AufenthG schließen zu Recht derzeit nicht nur aktive, sondern auch passive Identitätstäuscher von der Begünstigung aus.



nur konsequent, passive Identitätstäuscher auch aus dem Kreis der von § 104c AufenthG-E Begünstigten auszuschließen, um Nachahmungseffekte zu unterbinden.

**Vorschlag:** § 104c Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 AufenthG-E sollten gestrichen und durch eine Ausschlussklausel als § 104c Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AufenthG-E in Anlehnung an die Regelungen zum „Spurwechsel“ ersetzt werden:

„Nr. 3 und er seine oder seiner Angehörigen (im Sinne von Absatz 2 Satz 1) Abschiebung nicht aufgrund eigener falscher Angaben oder einer Täuschung über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit oder aufgrund mangelnder Mitwirkung an behördlichen Maßnahmen zur Klärung der Identität oder Staatsangehörigkeit sowie zur Passbeschaffung vorsätzlich hinausgezögert oder behindert hat.“

bb) Die ungenügend konkretisierte Regel-Ausschlusswirkung

Die Chancen-Aufenthaltserlaubnis schließt **aktiv täuschende** Ausländer **nur im Regelfall** aus („soll versagt werden“). Offen ist allerdings, in welchen Fällen eine Ausnahme vorliegt.

Soweit ausgeführt wird, bei mehreren Ursachen müsse die Falschangabe beziehungsweise Täuschung wesentlich ursächlich gewesen sein; insbesondere bei aus anderen Gründen tatsächlicher Unmöglichkeit der Aufenthaltsbeendigung sei dies nicht der Fall,<sup>27</sup> geht diese Überlegung fehl. Sie begünstigt jene, die zunächst durch eine Täuschung die Grundlage eines Abschiebungshindernisses geschaffen haben, auch wenn später noch ein anderer die Abschiebung hindernder Grund wie z.B. eine Vaterschaftsanerkennung für ein aufenthaltsberechtigtes Kind oder dgl. hinzugekommen ist. Gerade dann muss vom Ausländer erwartet werden, dass er sein früheres Fehlverhalten beendet, seine Täuschung aufdeckt, seine Identität offenlegt und seiner Passpflicht nachkommt. Erst dann wirkt die frühere Täuschung nicht mehr fort. Ohne eine solche Mitwirkung hingegen dürfte keine Ausnahme vorliegen.

---

<sup>27</sup> Gesetzentwurf (Fn. 1), Besonderer Teil B S. 45.

Auch dass ein **Täuschungsverhalten der Eltern** ihren Kindern nicht zugerechnet werden soll,<sup>28</sup> widerspricht allgemeinen Rechtsgrundsätzen der Vertretung der Kinder durch ihre Eltern (vgl. nur § 80 Abs. 4 AufenthG, § 12 Abs. 3 AsylG) und deren umgekehrter Begünstigung nach § 104c Abs. 2 AufenthG-E (dazu sogleich).

**Vorschlag:** Um Anwendungsprobleme zu vermeiden, sollte die Klausel präziser und als o.g. zwingender Ausschluss gefasst werden.

Weiterer **Vorschlag:** Eine Ausnahme von der Erteilungssperre käme in Betracht, wenn der Ausländer zwar einen gültigen und echten Reisepass des angegebenen Herkunftsstaats vorgelegt hat, aber der Herkunftsstaat kein den internationalen Standards entsprechendes Urkundswesen kennt.<sup>29</sup> Dann bedarf es trotz Vorlage eines Reisepasses der **Urkundenprüfung**, ob die darin enthaltenen Angaben auch wahr sind. In diesem Fall könnte bis zur positiven Bestätigung eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn die Daten im Reisepass den vom Ausländer bisher angegebenen Personendaten entsprechen und keine Zweifel an der Identität vorliegen.

#### cc) Die unausgewogene Einbeziehung bei familiären Lebensgemeinschaften

Der Gesetzentwurf erfasst passive Identitätstäuscher<sup>30</sup> auch nicht hinsichtlich der **Angehörigen ihrer Kernfamilie**: Wer zwar an der eigenen Identitätsklärung mit-

---

<sup>28</sup> Gesetzentwurf (Fn. 1), Besonderer Teil B S. 45.

<sup>29</sup> Vgl. die in BVerfG, B.v. 22.12.2021, Az. 2 BvR 1432/21, juris Rn. 19 zitierte Auskunft der Auslandsvertretung: Aufgrund gravierender Mängel im nigerianischen Urkundswesen lässt das deutsche Generalkonsulat in Lagos in fast allen Familienzusammenführungsfällen die Identität der Antragsteller prüfen - insbesondere, wenn der Fall über die regulären Zweifel hinausgehende Punkte für eine Urkundenüberprüfung bietet (z.B. bei Antragstellern mit Aliasidentitäten). [...] Zu beachten ist hierbei, dass Referenzpersonen in Nigeria befragt werden müssen, Einsicht in Standesamtsregister aber auch in Schulregister und/oder Kirchenbücher genommen wird. [...].

<sup>30</sup> Zum 31.12.2021 lebten 242.029 geduldete Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, darunter 72.484 allein wegen fehlender Reisedokumente geduldet, so BT-Drs. 20/1048 S. 28, 56.

wirkt, aber z.B. für sein in Deutschland geborenes minderjähriges Kind dessen **Geburt nicht im Herkunftsstaat registrieren** lässt, sodass das Kind formell staatenlos bleibt, verhindert die Ausstellung eines **Reisepasses für das Kind**. Damit schafft der Ausländer auch für sich und die übrige Kernfamilie ein Abschiebungshindernis, weil die Ausländerbehörde Eltern und Kind schon zum Schutz von Ehe und Familie nach Art. 6 GG nicht trennen wird.

Auch hier muss gelten: Wer die **Personensorge für einen Minderjährigen** innehat, ist auch für dessen **Identitätsklärung und Passbeschaffung** verantwortlich. Es gibt kein (Eltern-)Recht ohne (Eltern-)Pflicht!

Darüber hinaus schützt die Chancen-Aufenthaltserlaubnis in § 104c Abs. 2 Satz 2 AufenthG-E **volljährig gewordene** ausreisepflichtige Ausländer, ohne dass noch ein von Art. 6 Abs. 1 GG oder Art. 8 GG geschützter familiärer Zusammenhalt mit ihren Eltern mehr besteht.<sup>31</sup> Das bevorzugt ausreisepflichtige Ausländer gegenüber legal im Bundesgebiet lebenden Ausländer. Volljährige können aber die Anforderungen an einen Spurwechsel selbst (Schulbesuch, Schulabschluss, Ausbildung) erfüllen und benötigen dazu kein von ihren Eltern abgeleitetes Aufenthaltsrecht.

**Vorschlag:** § 104c Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E sollte gestrichen und durch die oben vorgeschlagene Ausschlussklausel in § 104c Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AufenthG-E ersetzt werden. § 104c Abs. 2 Satz 2 AufenthG-E sollte ersatzlos gestrichen werden.

b) Die Begünstigung türkischer Ausreisepflichtiger (§ 104c Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E)

Im Gesetzentwurf bleibt unberücksichtigt, dass die (Chancen-)Aufenthaltserlaubnis mit Beschäftigungsmöglichkeit ausreisepflichtige **türkische Staatsangehörige** als Teilgruppe gegenüber ausreisepflichtigen Ausländern anderer Staatsangehörigkeit **bevorzugt**: Sie erlangen durch eine einjährige ordnungsgemäße Beschäftigung ein assoziationsrechtliches Aufenthaltsrecht nach Art. 6 ARB 1/80 und einen Anspruch

---

<sup>31</sup> Die häusliche Lebensgemeinschaft soll nicht auseinandergerissen werden, obwohl der Volljährige sich rechtlich verselbstständigt hat: Gesetzentwurf (Fn. 1), Besonderer Teil B S. 45.

auf Verlängerung ihres Aufenthalts ungeachtet der Voraussetzungen der an § 104c AufenthG-E anschließenden § 25a und § 25b AufenthG. Auch dies spricht gegen die Erteilung einer Chancen-Aufenthaltserlaubnis ohne weitere Anforderungen insbesondere an den Passbesitz.

c) Der Verzicht auf die Identitätsklärung (§ 104c Abs. 1 Satz 1 AufenthG-E)

Die Regelung will für den erfassten Personenkreis auch auf eine gesetzlich nach § 5 Abs. 1 Nr. 1a AufenthG als Regelvoraussetzung (vgl. oben) geforderte Identitätsklärung verzichten. Dies ist nicht konsequent, denn wenn schon **kein Identitätsnachweis** durch Vorlage eines Reisepasses verlangt werden soll, sollte doch die Identität anderweitig (z.B. durch echte Geburtsurkunden, Auszüge aus Familienbüchern und dgl.) geklärt sein. Sonst erteilt Deutschland Ausländern in größerer Zahl eine Aufenthaltserlaubnis, ohne zu wissen, wer diese Personen überhaupt sind. Da passive Identitätstäuscher nicht ausgeschlossen wären, könnte sich ein Ausländer sogar eine **neue Identität zulegen** und hierauf eine Aufenthaltserlaubnis erhalten. Aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist das nicht hinnehmbar.

**Vorschlag:** Daher sollte eine abgestufte Erteilung zunächst einer **Duldung unter dem Vorbehalt der Identitätsklärung** – statt einer Chancen-Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“ – erfolgen (dazu später IV.).

d) Die Ermessenserteilung trotz offensichtlich unbegründeten Asylanträgen (§ 104c Abs. 3 Satz 1 AufenthG-E)

Der Gesetzestext legt nicht offen, wozu einem Ausländer ein Chancen-Aufenthaltsrecht nach § 104c Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 AufenthG-E erteilt werden kann, dessen **Asylantrag** mangels Schutzbedürftigkeit als **offensichtlich unbegründet abgelehnt** worden ist. Ihm darf vor einer Ausreise grundsätzlich keine Aufenthaltserlaubnis nach § 10 Abs. 3 Satz 2 AufenthG erteilt werden.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Auch die Begründung schweigt hierzu: Gesetzentwurf (Fn. 1), Besonderer Teil B S. 46.

Von anderen ausreisepflichtigen erfolglosen Asylbewerbern unterscheidet sich die Gruppe durch ihren **Missbrauch des Asylverfahrens**. Der Schutzbedarf wurde vorgespiegelt, um aus anderen Motiven in Deutschland bleiben zu können. Nach Aufdeckung des fehlenden Schutzbedarfs wurde ein Duldungsgrund wie z.B. ein fehlender Reisepass aufrechterhalten, um die Rückführung zu erschweren und den tatsächlichen Aufenthalt in Deutschland auszudehnen.

Einen solchen **Missbrauch des Asylverfahrens** noch durch eine Chancen-Aufenthaltserlaubnis zu belohnen, widerspricht allen migrationsrechtlichen Weichenstellungen. Der Ausländer muss aus **generalpräventiven Gründen** erst in seinen Herkunftsstaat **zurückkehren**, bevor ihm von dort im Visumverfahren ggf. ein Aufenthaltstitel erteilt werden kann.

**Vorschlag:** § 104c Abs. 3 Satz 1 AufenthG-E sollte daher ersatzlos gestrichen und an der grundsätzlichen Erteilungssperre festgehalten werden.

e) Die sozialhilferechtliche Bevorzugung (§ 104c Abs. 1 Satz 1 AufenthG-E)

Die Chancen-Aufenthaltserlaubnis wird auf ein Jahr erteilt und nicht verlängert, sondern enden. Der Ausländer fällt also in die Duldung zurück, sollte er nicht bis dahin die Voraussetzungen zum „Spurwechsel“ nach § 25a oder § 25b AufenthG erfüllen.<sup>33</sup> Bis dahin aber gibt die Chancen-Aufenthaltserlaubnis dem Ausländer und seiner Kernfamilie nach § 104c Abs. 1 Satz 1 AufenthG-E eine vollwertige Aufenthaltserlaubnis u.a. mit einem Anspruch auf **volle Sozialleistungen**,<sup>34</sup> nicht lediglich wie bisher als Geduldete auf reduzierte Leistungen nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 AsylbLG.

---

<sup>33</sup> Vgl. Entschließungsantrag BT-Drs. 20/3973, Vorbemerkung S. 1, wo befürchtet wird, dass über 60.000 Ausländer aus der Chancen-Aufenthaltserlaubnis wieder in die Duldung zurückfallen würden.

<sup>34</sup> Vgl. nur die im Gesetzentwurf (Fn. 1), Begründung A. VI. S. 18 ff. bezifferten Mehrausgaben für geschätzt 30.000 zusätzliche Leistungsberechtigte, die bislang Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bezogen und nun für Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) oder sonstige Sozialhilfe (SGB XII) anspruchsberechtigt werden.

Für die Behörden bedeutet dieser ausländerrechtliche „Spurwechsel“ auch einen **sozialrechtlichen „Spurwechsel“**. Es werden Leistungen gewährt, auch wenn die Leistungsberechtigung anschließend wieder entfallen kann. **Zuständigkeiten, Verfahren und Leistungsumfang** würden **zwei Mal wechseln**, obwohl die Chancen-Aufenthaltserlaubnis erst die Integrationsfähigkeit und Integrationswilligkeit des Ausländers erproben soll. Dies bedeutet einen **enormen Aufwand** nicht nur für die Ausländerbehörden, sondern auch **für die Sozialbehörden**.

Ebenso problematisch wird die **Unterbringung** sein, wenn der Ausländer **bisher als Geduldeter in einer Gemeinschaftsunterkunft** untergebracht und sein Obdach damit gesichert war. Als regulärer Sozialhilfeempfänger könnte er (für ein Jahr der Chancen-Aufenthaltserlaubnis) auf dem angespannten Wohnungsmarkt kaum eine andere Unterkunft finden, träte aber in Konkurrenz zu Wohnungsuchenden (insbesondere Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine) und würde bei Nichterfüllung der Voraussetzungen des Anschlussaufenthaltsrechts nach § 25a bzw. § 25b AufenthG wieder in den Verteilungskreis der Gemeinschaftsunterkünfte zurückfallen.

Weiter entfielen mit der Chancen-Aufenthaltserlaubnis nach § 59a AufenthG auch die Wohnsitzbeschränkung, so dass mit einer **Binnenwanderung** aus dem ländlichen Raum zu ethnischen Bezugsgruppen **in die Ballungsräume** zu rechnen ist. Diese Wanderung lässt sich nach etwaiger Nichtverlängerung der Aufenthaltserlaubnis nicht mehr rückgängig machen – die soziale und finanzielle **Belastung der Großstädte und die sozialen Brennpunkte** dort könnten weiterwachsen.

Zur Vermeidung dieses personellen, sachlichen und finanziellen Mehraufwands für Behörden, Kommunen und Leistungsträger sowie nicht zuletzt den Steuerzahler sollte für die Dauer des Chancen-Aufenthaltsrechts der **Leistungsbezug für Geduldete** nach § 1 Abs. 1 AsylbLG mit der grundsätzlichen Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften **beibehalten** werden. Besteht der Ausländer die Probezeit, wird er nach § 25a oder § 25b AufenthG den dort Begünstigten gleichgestellt; besteht er

sie nicht, ändert sich für ihn leistungsrechtlich nichts. Er wird **nicht bevorzugt** gegenüber jenen, die bereits **Integrationsleistungen erbracht haben** und – anders als er – nicht erst erbringen sollten.

**Vorschlag:** § 1 Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG wird ergänzt: „d) nach § 104c AufenthG.“

f) Die Anrechnung von Zeiten ungeklärter Identität (§ 104c Abs. 1 Satz 3 AufenthG-E)

Entgegen § 60b Abs. 5 Satz 1 AufenthG sollen für die Chancen-Aufenthaltserlaubnis nach § 104c Abs. 1 Satz 3 AufenthG-E solche Aufenthaltszeiten zu Gunsten des Ausländers angerechnet werden, die auf seiner **passiven Identitätstäuschung** beruhen (vorsätzlich und vorwerfbar unterlassene Mitwirkung an seiner Identitätsklärung – Duldung für Personen mit ungeklärter Identität). Das **bevorzugt vorwerfbar rechtswidrig handelnde Ausländer** gegenüber rechtstreuen Ausländern.<sup>35</sup> Dafür wird der Gedanke aus § 25b Abs. 7 AufenthG-E angeführt,<sup>36</sup> wonach nach Erteilung einer Chancen-Aufenthaltserlaubnis und Überleitung in den „Spurwechsel“ rückwirkend Zeiten ungeklärter Identität anzurechnen seien, um Wertungswidersprüche zu vermeiden (dazu unten III.1.b)). Das aber ist die Perspektive ex post **nach Erteilung** einer Chancen-Aufenthaltserlaubnis, nicht ex ante wie in § 104c Abs. 1 Satz 3 AufenthG-E.

Es ist zwar migrationspolitisch möglich, im Nachhinein ein nun rechtstreu Verhalten durch **Anrechnung** der Zeiten eines früheren rechtswidrigen Verhalten zu belohnen. Es wäre aber **migrationsrechtlich systemwidrig**, dies **vorab** zu tun. Der Ausländer ist in der Bringschuld, erst seine Rechtstreue unter Beweis zu stellen, seine Identität zu klären und mit Reisepass zu belegen. Der Eindruck auf die Gesamtheit ausreisepflichtiger Ausländer wäre sonst migrationsrechtlich fatal: „Der Ehrliche ist der Dumme!“

---

<sup>35</sup> Auch hier schweigt die Begründung: Gesetzentwurf (Fn. 1), Besonderer Teil B S. 45.

<sup>36</sup> Die Anrechnung forderte ProAsyl, Stellungnahme vom 16.6.2022 zum Referentenentwurf S. 14. ... xyz einarbeiten Begründung + Kritik

**Vorschlag:** § 104c Abs. 1 Satz 3 AufenthG-E wird ersatzlos gestrichen.

### III. Weitere Gesetzesänderungen

#### 1. Die Heraufsetzung der Altersgrenzen zum „Spurwechsel“ (§ 25a, § 25b AufenthG)

Weitere Änderungen betreffen das Höchstalter und die Voraufenthaltszeit in § 25a und § 25b AufenthG sowie die Anrechnung von Zeiten unterlassender Mitwirkung an der Identitätsklärung.

Gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende sollen bereits nach drei statt vier Jahren Aufenthalt in Deutschland sowie durch **Anhebung des Höchstalters** bis zur Vollendung des 27. statt des 21. Lebensjahres eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG erhalten. Ebenso sollen die in § 25b AufenthG vorgesehenen **Voraufenthaltszeiten** um jeweils zwei Jahre **verkürzt** werden und die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis bereits nach sechs bzw. vier Jahren (sofern minderjährige ledige Kinder in häuslicher Gemeinschaft leben) möglich wird.

Die **Verkürzung der Voraufenthaltszeiten** und die **Anhebung der Höchstaltersgrenze** – wie auch in einem weiteren Gesetzentwurf<sup>37</sup> – erweitern den Kreis der begünstigten Ausländer. Es ist eher eine migrationspolitische Frage, ob diese Erweiterungen angesichts des Zuwanderungsgeschehens der Jahre 2015/2016 und der hohen Zahl an nach erfolglosen Asylverfahren ausreisepflichtigen Ausländern sowie der seit Jahren und nicht nur pandemiebedingt niedrigen Zahl an Abschiebungen<sup>38</sup> sinnvoll sind. Bisher war ein „**Spurwechsel**“ zu bewältigen, so dass zum 31. Dezember 2021 bereits 14.731 Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG und 10.383 Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG in Deutschland lebten.<sup>39</sup> Da der Voraufenthalt aber keine Duldungsdauer

---

<sup>37</sup> Vgl. Gesetzentwurf BT-Drs.20/1851, Art. 1 Nr. 1 S. 3.

<sup>38</sup> Vgl. BT-Drs. 20/1225 S. 3, 10: 11.982 Abschiebungen im Jahr 2021 bei 292.672 Ausreisepflichtigen.

<sup>39</sup> Vgl. BT-Drs. 20/1048 S. 22.



voraussetzt, kommt ein „Spurwechsel“ auch zeitnah nach einem oder mehreren längeren, letztlich erfolglosen Asylverfahren in Betracht. Damit würde der **Anreiz** steigen, durch **wiederholte Asylanträge** den tatsächlichen Aufenthalt bis zur Erfüllung der – verkürzten – Voraufenthaltszeit in die Länge zu ziehen.

Umgekehrt begünstigen die **bisherigen Altersgrenzen** minderjährige und heranwachsende Ausländer, die altersmäßig durch Schulbesuch und Ausbildung noch **leichter prägbar und integrierbar** sind.<sup>40</sup> Sie haben eine deutlich bessere Integrationsperspektive als ein erst als über 21-Jähriger ins Bundesgebiet eingereister und nun knapp 27-jähriger Ausländer. Selbst der Europäische Gerichtshof hat festgestellt, die Integration von Kindern werde erleichtert, wenn sie im Aufnahmemitgliedstaat in sehr jungem Alter ankommen, da sie dort zur Schule gehen sowie für ihre Integration wesentliche Sprachkenntnisse erwerben können.<sup>41</sup> Das ist bei nicht mehr schulpflichtigen 21-Jährigen nicht der Fall.

**Vorschlag:** Die Voraufenthaltszeiten und Altersgrenzen werden beibehalten.

b) Die Anrechnung von Zeiten unterlassener Mitwirkung an der Identitätsklärung

Wie in § 104c Abs. 1 Satz 3 AufenthG-E sollen auch hier künftig Aufenthaltszeiten zu Gunsten des Ausländers angerechnet werden, die auf vorwerfbar unterlassener Mitwirkung an der Identitätsklärung und **passiver Identitätstäuschung beruhen**.<sup>42</sup> Aus den o.g. Gründen (zu II.4.g)) wäre dies migrationsrechtlich ein fatales Signal.<sup>43</sup>

**Vorschlag:** § 25a Abs. 5 und § 25b Abs. 7 AufenthG-E entfallen ersatzlos.

---

<sup>40</sup> Ähnlich Deutscher Landkreistag, Stellungnahme vom 17.6.2022 zum Referentenentwurf S. 4.

<sup>41</sup> Vgl. EuGH, U.v. 2.9.2021 – C-379/20 – NVwZ-RR 2021, S. 1075 f. Rn. 28 a.E.

<sup>42</sup> Gesetzentwurf (Fn. 1), Besonderer Teil B S. 37, als Folgeregelung zu § 104c AufenthG-E.

<sup>43</sup> Wie hier auch Deutscher Landkreistag, Stellungnahme vom 17.6.2022 zum Referentenentwurf S. 4. Die Anrechnung forderte ProAsyl, Stellungnahme vom 16.6.2022 zum Referentenentwurf S. 14.

## 2. Die Anpassungen im Ausweisungsrecht (§ 53 Abs. 3a AufenthG-E)

Weitere Änderungen heben die Tatbestandsvoraussetzungen für eine Ausweisung asyl- oder international schutzberechtigter Ausländer im Bundesgebiet von „schwerwiegenden“ auf „zwingende“ Gründe der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung an. Damit folgen sie Art. 24 Abs. 1 RL 2011/95/EU.

Entgegen der Einschätzung im Gesetzesentwurf wird dadurch aber **eine Rückführung nicht erleichtert**: Von der Norm vor allem erfasste Terrorverdächtige oder Gefährder in ihren Herkunftsstaat oder überhaupt außer Landes zu bringen, wird durch die rechtliche Aufenthaltsbeendigung (Ausweisung) nicht erleichtert, solange die tatsächliche Aufenthaltsbeendigung (Abschiebung) nicht zeitnah folgt.<sup>44</sup>

Diesen Ausländern, die **trotz Ausweisung nicht abgeschoben** werden können, erhalten wegen ihres fortbestehenden internationalen Schutzes die Beschäftigung nach § 60a Abs. 6 Satz 4 AufenthG-E i.V.m. Art. 26 Abs. 1 RL 2011/95/EU erlaubt.

## 3. Die Sprachförderung für Asylbewerber (§ 44 Abs. 4, § 45a Abs. 2 AufenthG-E)

Ein weiteres Anliegen des Gesetzesentwurfs ist die Öffnung der **Sprachförderung** für Asylbewerber in § 44 Abs. 4, § 45a Abs. 2 AufenthG-E, selbst wenn sie vor dem Stichtag 1. August 2019 eingereist sind und **aus einem sicheren Herkunftsstaat** stammen. Als Motiv wird der Fachkräftemangel auf dem deutschen Arbeitsmarkt angeführt, der auch auf die Einwanderung von qualifizierten Fachkräften aus Drittstaaten angewiesen sei. Daher soll der frühzeitige Erwerb deutscher Sprachkenntnisse unabhängig vom Herkunftsland der betroffenen Personen gefördert werden.<sup>45</sup>

Allerdings wird nicht hinreichend differenziert zwischen dem öffentlichen Interesse an einer **Fachkräfteeinwanderung** einerseits und dem humanitären Anliegen,

---

<sup>44</sup> Darauf weist auch der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen, Stellungnahme vom 27.5.2022 zum Referentenentwurf S. 2, zu Recht hin.

<sup>45</sup> Vgl. Gesetzesentwurf (Fn. 1), Besonderer Teil B S. 41.

Schutzbedürftige aufzunehmen, zu denen **Asylbewerber aus einem sicheren Herkunftsstaat** aber nicht gehören. Wer aus einem sicheren Herkunftsstaat kommt, gilt als nicht verfolgt. Er missbraucht das Asylverfahren zu anderen Aufenthaltsw Zwecken wie einer Beschäftigung (arg. ex § 61 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, Abs. 2 AsylG), bis über seinen Asylantrag bestandskräftig entschieden ist. Neben der Beschäftigung auch die Sprachförderung zu ermöglichen, setzt das falsche Signal: Es macht Deutschland für **Zuwanderer ohne Schutzbedarf** noch attraktiver, ein Asylverfahren zu durchlaufen und zu hoffen, später über eine Altfallregelung wie § 25a, § 25b oder § 104c AufenthG-E eines Tages doch legal bleiben zu können.

Auch dem **Fachkräftemangel** wird dadurch nicht abgeholfen, denn dass Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten bereits als Fachkräfte qualifiziert wären, ist nicht belegt: Wären sie es, könnten sie legal über bestehende Regelungen zur Arbeitsaufnahme oder zur Ausbildung oder Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen nach § 16a, § 16d oder § 18 AufenthG einwandern – sie bräuchten dazu gar kein Asylverfahren. Zudem sind Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten nach § 61 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 AsylG von einer Beschäftigungserlaubnis im laufenden Asylverfahren generalpräventiv ausgeschlossen. Es wäre eine Verschwendung öffentlicher Mittel, wenn die Sprachförderung erfolgte, aber keine Berufstätigkeit.

**Vorschlag:** Verzicht auf die Änderung von § 44 Abs. 4 und § 45a Abs. 2 AufenthG.

#### 4. Das Spracherfordernis für den Ehegattennachzug (§ 30 Abs. 1 Nr. 6 AufenthG-E)

Ein Anliegen eines weiteren Gesetzentwurfs<sup>46</sup> ist die Beseitigung des als Hindernis für den Ehegattennachzug zu Deutschen und zu Ausländern vorgesehenen Sprachnachweises Stufe A 1 nach § 2 Abs. 9, § 28 Abs. 1 Satz 5, § 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, Abs. 2 Nr. 6 AufenthG durch Änderung des Zeitpunkts der Erbringung. Nach § 30

---

<sup>46</sup> Vgl. Gesetzentwurf BT-Drs.20/1850, Allgemeiner und Besonderer Teil A und B S. 4 ff.

Abs. 2 Nr. 6 AufenthG-E soll der Sprachnachweis nicht mehr wie bisher grundsätzlich vor, sondern erst **nach der Einreise** erworben werden. Dies soll den Ehegattennachzug erleichtern und Wartezeiten auf die Visumerteilung verkürzen.

Migrationsrechtlich dient der Spracherfordernis dazu, die Selbständigkeit des nachziehenden Ehegatten zu sichern, der ohne Sprachkenntnisse sonst in eine unter Umständen fatale Abhängigkeit vom stammberechtigten Ehegatten geriete. Gerade bildungsferne Ehefrauen aus patriarchalisch geprägten Gesellschaften sind besonders in Gefahr.<sup>47</sup> Es ist eher eine migrationspolitische Entscheidung, ob der Spracherwerb auch nach der Einreise dieselbe Schutzwirkung erzielt. Vor der Einreise ist das Druckmittel migrationsrechtlich wirksamer, weil ein Lernerfolg (Sprachkenntnis mit Sprachprüfung) verlangt wird; nach der Einreise könnte eine bloße Absichtserklärung, wie im Gesetzentwurf vorgeschlagen, zu wenig Wirkung haben.

**Vorschlag:** Konkretisierung des Gesetzentwurfs dahin, dass der Sprachnachweis nur nach der Einreise erbracht werden kann, wenn eine Verpflichtung zum Besuch eines Integrationskurses besteht (vgl. § 44a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. a AufenthG!) und sich der nachziehende Ehegatte bereits bei der Visumbeantragung zum Besuch verbindlich verpflichtet.

#### IV. Vorschlag zur Abmilderung der Ungleichbehandlungen

Wie ausgeführt, bringt die Chancen-Aufenthaltserlaubnis eine erhebliche **Besserstellung** bisher **rechtsbrüchiger gegenüber rechtstreuen Ausländern** mit sich. Sollte den hier unterbreiteten Vorschlägen (oben unter II.) nicht gefolgt werden, bietet sich als **Alternative** zur Abfederung der Ungleichbehandlung an, der Erteilung einer Chancen-Aufenthaltserlaubnis zunächst eine „Chancen-Duldung“ vorzuschalten. Darin können auch bisher **passive Identitätstäuscher** ihre Rechtstreue bewei-

---

<sup>47</sup> Sogar eine Sprach- und Gesellschaftskenntnisse umfassende Integrationsprüfung ist mit Art. 7 Abs. 2 RL 2003/86/EG vereinbar, sofern sie die Familienzusammenführung nicht unmöglich macht oder übermäßig erschwert, vgl. EuGH, U.v. 9.7.2015, Az. C-153/14, NVwZ 2015, 1359/1360 Rn. 51 ff.

sen, ihre Identität belegen und einen Reisepass vorlegen – wie alle legal einreisenden und aufhältigen Ausländer. Anschließend wachsen sie in die Chancen-Aufenthaltserlaubnis hinein.

Eine auf feste Zeiten (6 Monate + 6 Monate) und ohne auflösende Bedingung („erlischt mit Bekanntgabe des Abschiebungstermins“) erteilte **Chancen-Duldung** gibt den Begünstigten Sicherheit, dass ihre Mitwirkung an der Identitätsklärung und Passbeschaffung nicht in eine Abschiebung mündet. Bis zum Ablauf der ersten sechs Monate hat der Ausländer zielgerichtete Mitwirkungshandlungen nachzuweisen (z.B. Bestätigung der Auslandsvertretung des Herkunftsstaats über eine Passbeantragung), dann wird sie ihm für weitere sechs Monate verlängert, in denen er seinen Reisepass vorzulegen hat. Anschließend erhält er die Chancen-Aufenthaltserlaubnis mit u.g. Modifizierungen, um seine Integrationsfähigkeit unter Beweis zu stellen.

#### 1. Der Alternativvorschlag einer „Chancen-Duldung“

##### § 60e

##### Chancen-Duldung

- (1) Einem zum Stichtag geduldeten Ausländer soll auf Antrag eine Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG erteilt werden, wenn er sich am 1. Januar 2022 seit fünf Jahren ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis im Bundesgebiet aufgehalten hat und er nicht wegen einer im Bundesgebiet begangenen vorsätzlichen Straftat verurteilt wurde, wobei Geldstrafen von insgesamt bis zu 50 Tagessätzen oder bis zu 90 Tagessätzen wegen Straftaten, die nach dem Aufenthaltsgesetz oder dem Asylgesetz nur von Ausländern begangen werden können, oder Verurteilungen nach dem Jugendstrafrecht, die nicht auf Jugendstrafe lauten, grundsätzlich außer Betracht bleiben.
- (2) Diese Duldung wird auf sechs Monate befristet und ohne auflösende Bedingung („erlischt mit Bekanntgabe des Abschiebungstermins“) erteilt.
- (3) Diese Duldung wird auf weitere sechs Monate befristet und ohne auflösende Bedingung („erlischt mit Bekanntgabe des Abschiebungstermins“) verlängert, wenn

der Ausländer der Ausländerbehörde vor Ablauf der Duldung nach Absatz 2 zielgerichtete Mitwirkungshandlungen zur Klärung seiner Identität und zur Passbeschaffung (Vorlage einer Geburtsurkunde, Bestätigung über mindestens die Beantragung einer Identitätskarte oder eines Reisepasses bei den Behörden des Herkunftsstaats) nachgewiesen hat.

- (4) Für die Geltungsdauer dieser Duldung wird dem Ausländer auf Antrag und ein konkretes Arbeitsplatzangebot hin die Beschäftigung unter den Voraussetzungen des § 4a Absatz 2 AufenthG erlaubt. § 60a Absatz 6 und § 60b AufenthG finden solange keine Anwendung.

### § 104c

#### Chancen-Aufenthaltsrecht

- (1) Einem zum Stichtag seit mindestens vierundzwanzig Monaten geduldeten Ausländer soll abweichend von § 5 Absatz 1 Nummer 1 sowie § 5 Absatz 2 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn er sich am 1. Januar 2022 seit fünf Jahren ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis im Bundesgebiet aufgehalten hat und er
1. sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland bekennt und
  2. nicht wegen einer im Bundesgebiet begangenen vorsätzlichen Straftat verurteilt wurde, wobei Geldstrafen von insgesamt bis zu 50 Tagessätzen oder bis zu 90 Tagessätzen wegen Straftaten, die nach dem Aufenthaltsgesetz oder dem Asylgesetz nur von Ausländern begangen werden können, oder Verurteilungen nach dem Jugendstrafrecht, die nicht auf Jugendstrafe lauten, grundsätzlich außer Betracht bleiben und
  3. nicht wiederholt vorsätzlich falsche Angaben gemacht oder über seine Identität oder Staatsangehörigkeit getäuscht hat und dadurch seine oder seiner Angehörigen (im Sinne von Absatz 2 Satz 1) Abschiebung verhindert hat.
- (2) Dem Ehegatten, dem Lebenspartner und minderjährigen, ledigen Kindern, die mit einem Begünstigten nach Absatz 1 in häuslicher Gemeinschaft leben, soll unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 eine Aufenthaltserlaubnis auch dann erteilt werden, wenn diese sich am 1. Januar 2022 noch nicht seit fünf Jahren ununterbrochen

geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis im Bundesgebiet aufgehalten haben. Das Gleiche gilt für das volljährige ledige Kind, wenn es im Bundesgebiet geboren ist oder bei der Einreise in das Bundesgebiet minderjährig war, während des Zeitraums nach § 60e Absatz 1 oder § 104 Absatz 1 volljährig geworden ist und in seiner Person die Passpflicht erfüllt.

- (3) Die Aufenthaltserlaubnis gilt als Aufenthaltstitel nach Kapitel 2 Abschnitt 5. Sie wird für ein Jahr erteilt und ist nicht verlängerbar. Während des Aufenthalts nach Satz 2 kann nur eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a oder § 25b erteilt werden. Der Antrag auf Erteilung eines anderen Aufenthaltstitels als nach § 25a oder § 25b entfaltet nicht die Wirkung nach § 81 Absatz 4.
- (4) Der Ausländer ist spätestens bei der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis auf die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25a oder § 25b hinzuweisen. Dabei soll die Ausländerbehörde auch konkrete Handlungspflichten, die in zumutbarer Weise zu erfüllen sind, bezeichnen.

## 2. Die Begründung zur „Chancen-Duldung“

Mit der „**Chancen-Duldung**“ erhält ein ausreisepflichtiger aber passloser Ausländer die Gelegenheit und zwölf Monate Zeit, endlich seine Identität zu klären und einen Reisepass vorzulegen, ohne deswegen die Abschiebung befürchten zu müssen. Dies ist das **Angebot Deutschlands**, um lange Zeit Geduldeten eine (weitere) Brücke zum legalen Aufenthalt zu bauen. Da der Ausländer hier Selbstverständliches erfüllen muss, wird er noch nicht durch die Chancen-Aufenthaltserlaubnis belohnt, sondern erhält diese erst nach Erfüllung der Passpflicht. Dies ist die **Forderung Deutschlands**.

Durch diese **Stufenlösung** wird das **Abstandsgebot zum „Spurwechsel“** gewahrt, weil eine als zu großzügig empfundene Erteilung unmittelbar einer Chancen-Aufenthaltserlaubnis sonst jene Ausländer verprellt, die im Status der Duldung nicht nur ihre Identität geklärt und einen Reisepass beschafft, sondern durch Schulbe-

such, Berufsausbildung oder Beschäftigung noch weitere Integrationsleistungen erbracht haben. Ihre Leistung muss stärker belohnt werden als die bloße Identitätsklärung der übrigen ausreisepflichtigen Ausländer.

#### V. Abschließende Bewertung des Gesetzentwurfs

Die Chancen-Aufenthaltserlaubnis ist eine **Altfallregelung in neuem Gewand**:

Deutschland ist es bisher nicht gelungen, das **Problem der mangelnden Durchsetzbarkeit der Ausreisepflicht** von Ausländern zu lösen. Die Zahl ausreisepflichtiger Ausländer ist nicht erst seit der Flüchtlingswelle der Jahre 2015/2016 und der hohen Zahl erfolgloser Asylverfahren angestiegen. Auch die Zahl **wegen fehlender Reisepässe und Identitätsdokumente** geduldeter Ausländer ist angestiegen.

Letztlich **fehlt** den Ausländerbehörden **ein wirkungsvolles Instrumentarium**, die Identität eines ausreisepflichtigen Ausländers ohne dessen Mitwirkung zu klären und Heimreisepapiere zu beschaffen. Das Aufenthaltsgesetz setzt bisher auf **indirekte Druckmittel und Sanktionen**, um Ausländer zur Mitwirkung zu bewegen, indem ihnen **Vergünstigungen** (Beschäftigungserlaubnis, Aufenthaltserlaubnis) bis zur Vorlage eines echten und inhaltlich wahren Reisepasses **versagt** werden. Der Ausländer muss entsprechend der o.g. **Bringschuld in Vorleistung** gehen.

Die **Chancen-Aufenthaltserlaubnis** bricht mit diesem Steuerungsmodell und **lässt Deutschland in Vorleistung** gehen. Der Ausländer erhält **als Anreiz eine Aufenthaltserlaubnis**, damit er seine Identität klärt und einen Reisepass vorlegt. Die konkreten Folgen dieses **Systembruchs** sind nicht absehbar; wie viele Ausländer dieses befristete Angebot nutzen werden, ist nicht ernstlich zu prognostizieren. Möglicherweise wird die Zahl geduldeter Ausländer dadurch vorübergehend sinken.

Zu befürchten ist aber erstens eine **fatale Signalwirkung**, dass bisher rechtstreu mitwirkende oder gar freiwillig ausreisende Ausländer vor den Kopf gestoßen werden, wenn rechtsuntreue sogar unter erleichterten Voraussetzungen (verglichen mit



den „Spurwechsel“- und Altfallregelungen) ebenfalls eine Aufenthaltserlaubnis erhalten. Ihnen wird der Eindruck vermittelt: „Der Ehrliche ist der Dumme!“

Der weitere **Eindruck** wird zweitens sein, dass es Deutschland nicht nur – mangels wirksamer Druckmittel – misslingt, das Verhalten ausreisepflichtiger Ausländer an den Regeln seines Aufenthaltsrechts auszurichten. Sondern dass **Deutschland** umgekehrt sogar **sein Aufenthaltsrecht an der Verweigerungshaltung** ausreisepflichtiger Ausländer **ausrichtet**.<sup>48</sup> Anders formuliert: Der deutsche Rechtsstaat scheint sich nur dort durchzusetzen, wo die rechtstreue (ausländische und deutsche) Bevölkerung ihn lässt und freiwillig gehorcht. Wo er sich nicht mehr durchsetzungsfähig wähnt, scheint der Rechtsstaat vor dem Rechtsbruch zu kapitulieren. Damit wird die Bereitschaft der rechtstreuen Bevölkerung zum Rechtsgehorsam weiter erodieren, ohne die ein Rechtsstaat aber nicht existieren kann.<sup>49</sup> Um diesem Eindruck entgegenzuwirken,<sup>50</sup> sollte an der **Bringschuld ausreisepflichtiger Ausländer** festgehalten werden (Identitätsklärung, Passbeschaffung) und **Deutschland nicht** mit einer Chancen-Aufenthaltserlaubnis **in Vorleistung** gehen:

**Entweder** wird die **zu weitgehende Besserstellung** entsprechend den o.g. Vorschlägen (unter III.) **reduziert** und der Anwendungsbereich der Chancen-Aufenthaltserlaubnis verringert. **Oder** ihr wird eine **Chancen-Duldung zwischengescho-ben** (unter IV.), um so die Ungleichbehandlung rechtstreuer Ausländer zu mindern. Welcher Weg beschritten werden soll, entzieht sich als migrationspolitische Frage der migrationsrechtlichen Würdigung durch diese Stellungnahme.

Augsburg, den 22. November 2022

Andreas Dietz

---

<sup>48</sup> Eine Rechtsordnung, die sich ernst nimmt, darf nicht Prämien auf die Missachtung ihrer selbst setzen. Sie schafft sonst Anreize zur Rechtsverletzung, diskriminiert rechtstreu Verhalten und untergräbt damit die Voraussetzungen ihrer eigenen Wirksamkeit, so BVerfG, U.v. 24.5.2006 – 2 BvR 669/04 – juris Rn. 63.

<sup>49</sup> Dass der freiheitliche Verfassungsstaat von Voraussetzungen lebt, die er selbst nicht garantieren kann, hat Ernst-Wolfgang Böckenförde, Der säkularisierte Staat, 2007, S. 71, zeitlos prägnant formuliert. Dazu zählt der freiwillige Rechtsgehorsam aller seiner Einwohner.

<sup>50</sup> Dieser Eindruck wäre auch für die Loyalität und Motivation der Bediensteten in den Ausländerbehörden fatal, wenn jahrelange Bemühungen, rechtsbrüchige ausreisepflichtige Ausländer zur Passbeschaffung anzuhalten und rechtstreuen ausreisepflichtigen Ausländern zum „Spurwechsel“ zu verhelfen, derart entwertet würden.

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts (Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 28.09.2022, BT-Drs. 20/3717) zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 28.11.2022**

terre des hommes bedankt sich für die Einladung zur Sachverständigenanhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts. Die vorliegende Stellungnahme legt den Fokus auf die gesetzlichen Regelungen des Chancen-Aufenthaltsrechts und der Aufenthaltsgewährung für gut integrierte Jugendliche und junge Volljährige sowie bei nachhaltiger Integration. Die in vorliegendem Gesetzentwurf vorgeschlagenen Änderungen zur Teilnahme an Integrationskursen und berufsbezogener Sprachförderung, den Regelungen zum Ausweisungs- und Abschiebungshaftrecht sowie dem Familiennachzug werden cursorisch abgehandelt. Überlegungen zu Vorlagen der Fraktion DIE LINKE fließen punktuell in die Ausführungen ein.

Etwa 247.000 Menschen, unter ihnen viele Kinder und Jugendliche, leben derzeit mit einer Duldung in Deutschland, etwa 137.000 von ihnen länger als fünf Jahre.<sup>1</sup> Sie wissen nie: Kann ich bleiben oder werde ich abgeschoben? Der Chancenaufenthalt soll die Praxis der langjährigen Kettenduldungen und ungewissen Aufenthaltsperspektive für Personen, die am 1. Januar 2022 seit fünf Jahren in Deutschland geduldet waren, beenden. Dazu sollen Betroffene einmalig einen einjährigen Aufenthalt »auf Probe« erhalten, um fehlende Voraussetzungen für ein längerfristiges Bleiberecht zu erfüllen.

**Gesamtbewertung des Gesetzentwurfs zum Chancen-Aufenthaltsrecht**

Das Ziel, Kettenduldungen zu beenden, ist uneingeschränkt zu begrüßen. Auch die generelle Ausgestaltung des Gesetzes hat sich seit dem Referentenentwurf des Ministeriums des Inneren und für Heimat verbessert. Es sind jedoch sowohl beim Chancen-Aufenthaltsrecht als auch beim weiterführenden Bleiberecht, insbesondere bei § 25a AufenthG, weiterhin einige Anpassungen notwendig, um das Gesetz in der Praxis zum Erfolg zu führen. Insbesondere bleibt aktuell ein Flickenteppich in der bundesweiten Erteilungspraxis zu befürchten, da Ausländerbehörden weiterhin teils große Entscheidungsspielräume haben. Werden im parlamentarischen Verfahren aber noch Nachbesserungen vorgenommen, kann das Gesetz eine wahre Chance für Familien, Jugendliche und junge Volljährige bereithalten - egal ob sie in Bremen, Buxtehude oder Bamberg wohnen.

---

<sup>1</sup> BT Drs. 20/3201, Antwort zu Frage 18 (Stand: 30.06.2022).

Nachfolgend die Änderungsvorschläge im Einzelnen

§ 104c AufenthG-E Chancenaufenthalt	Nr. 1 - 8
§ 25a AufenthG - Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und jungen Volljährigen	Nr. 9 - 17
Weitere Regelungen	Nr. 18 - 20

## § 104c AufenthG-E Chancen-Aufenthaltsrecht

### 1. Klarstellung des Begünstigtenkreises beugt rechtswidrigem Ausschluss vor.

Jede vollziehbar ausreisepflichtige Person, die nicht abgeschoben wird, ist nach dem Aufenthaltsgesetz zu dulden.<sup>2</sup> Trotzdem wird uns immer wieder aus der Praxis berichtet, dass Personen, die faktisch geduldet sind, anstatt einer Duldung eine Grenzübertrittsbescheinigung oder sonstige Dokumente, die das Aufenthaltsgesetz dafür nicht vorsieht, ausgehändigt werden. Um vorzubeugen, dass die Ausstellung etwaiger sonstiger Bescheinigungen anstatt einer Duldung den Übergang in den Chancen-Aufenthalt ungerechtfertigt verhindert, sollte eine entsprechende Klarstellung zumindest in der Gesetzesbegründung erfolgen. Einzig relevant für die Erteilung des Chancen-Aufenthaltsrecht ist der faktische Duldungsstatus. Die Duldungsbescheinigung hat rein deklaratorischen Wert und ist unerheblich für die Erfüllung dieser Erteilungsvoraussetzung.<sup>3</sup> Besser wäre aus unserer Sicht allerdings noch, den Begriff »geduldeter Ausländer« durch »vollziehbar ausreisepflichtiger Ausländer« zu ersetzen. Ein entsprechender Hinweis ist auch hinsichtlich der Voraufenthaltszeiten erforderlich.

### 2. Erteilungsanspruch sorgt für bundeseinheitliche, faire Rechtsanwendung.

Das Chancen-Aufenthaltsrecht sollte allen Personen, die sich für ihn qualifizieren, einen Anspruch vermitteln. Das gebundene Ermessen, das Ausländerbehörden nach der aktuellen Fassung beim Chancen-Aufenthalt haben (»soll«-Regelung), wird absehbar zu einer bundesweit uneinheitlichen Anwendung führen und in letzter Konsequenz weiterhin den Übergang ins Bleiberecht verhindern. Insbesondere werden Personen, deren Antrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde, etwa, weil sie im Asylverfahren vermeintlich über ihre Identität getäuscht haben, voraussichtlich vielerorts von der Chance ausgeschlossen werden. Dahingehend haben Ausländerbehörden gemäß § 104c Abs. 3 S. 1 AufenthG-E freies Ermessen (»kann«-Regelung). Ziel der »Chance« sollte es aber vielmehr sein, Personen zu ermöglichen, ebensolche Missverständnisse oder Täuschungen über Identität aus dem Asylverfahren auszuräumen. Insofern wäre ein möglicher Ausschluss von Betroffenen hier im Widerspruch zum Anliegen des Gesetzes.

<sup>2</sup> Vgl. BVerwG NVwZ 1998, 297 (298).

<sup>3</sup> BeckOK AuslR/Kluth/Breidenbach AufenthG § 60a Rn. 46.

**3. Aufhebung des Stichtags verstetigt Erfolgskonzept des Chancen-Aufenthalts und begünstigt das Ziel, Kettenduldungen zu beenden.**

Der Stichtag 1. Januar 2022 sollte ersatzlos gestrichen werden. Die Ausstellung von Kettenduldungen sollte unabhängig davon, ob Geflüchtete zum 1. Januar 2022 viereinhalb oder fünf Jahre in Deutschland gelebt haben, beendet werden. Dass die Einführung einer stichtagunabhängigen Chance zu einem sog. „Pull-Faktor“ werden könnte, ist unwahrscheinlich – zum einen, da Personen schon seit vielen Jahren in Deutschland leben müssen, um eine Chance zu erhalten. Zum anderen ist der Einfluss nationaler Migrations-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik als signifikanter Faktor für Zielstaatsentscheidungen weitestgehend widerlegt genauso wie das Konzept der „Pull-Faktoren“ an sich.<sup>4</sup> Auch der Bundesrat rät dazu, die Geltungsdauer des Gesetzes nicht durch einen Stichtag von vornherein einzuschränken.<sup>5</sup>

Hilfsweise sollte der Stichtag aber zumindest auf das Datum der Veröffentlichung des Gesetzes verlegt werden. Betroffenen darf die Verzögerung im Gesetzgebungsverfahren, aufgrund derer sie entgegen den Versprechungen des Koalitionsvertrags bis jetzt weiter in Ungewissheit über ihren Aufenthalt leben, nicht zum Nachteil gereichen.

**4. Möglichkeit zur Verlängerung des individuellen Chancenaufenthalts verhindert ungerechtfertigten Rückfall in die Duldung.**

Es sollte eine Möglichkeit zur Verlängerung des Chancenjahres gewährt werden. Einige junge Menschen werden aus Gründen, die sie nicht selbst zu verantworten haben, nicht innerhalb eines Jahres ihre Identität klären oder einen Pass beschaffen können. Der Zeitraum eines Jahres kann leicht überschritten werden, wenn Identitätsklärung und Passbeschaffung in gestaffelten Schritten in Austausch mit verschiedenen Heimatbehörden erfolgen und womöglich eine Reise ins Heimatland erfordern, wenn fehlende Identitätsdokumente für die Passbeantragung beschafft werden müssen oder der Pass nur im Heimatland beantragt werden kann. Es sollte daher die Möglichkeit der individuellen Verlängerung geben, solange die Erfüllung der Voraussetzungen bei Fristverlängerung wahrscheinlich ist.

**5. Praxisnahe, verbindliche Hinweispflicht unterstützt Personen beim Nutzen der »Chance«.**

Gemäß der im Regierungsentwurf eingefügten Hinweispflicht des 104c Abs. 4 AufenthG-E sind Betroffene auf die Voraussetzungen der weiterführenden Aufenthalte hinzuweisen, wobei ihnen auch konkrete zumutbare Handlungspflichten mitgeteilt werden sollen. Wir begrüßen eine derartige Hinweispflicht.

Wir empfehlen allerdings folgende Anpassungen, damit die Hinweispflicht auch in der Praxis den gewünschten Erfolg erzielen kann: Erstens sollte ein Anspruch auf Mitteilung

---

<sup>4</sup> BAMF, Warum Deutschland? (2013), S. 6, 43, 150 ff.; *Pascal Siggelkow*, Migrationsforschung: "Pull-Faktoren werden deutlich überschätzt", tagesschau.de, 12.10.2022, <https://www.tagesschau.de/faktenfinder/migration-push-pull-faktoren-101.html>; Lucy Mayblin, Senior Lecturer in Sociology at Sheffield University, Op-ed: Pull Factors - The Myth That Never Dies..., ECRE, 15.03.2019, <https://ecre.org/op-ed-pull-factors-the-myth-that-never-dies/>.

<sup>5</sup> BT-Drs. 20/3717, Anlage 4, S. 65, Nr. 4.

der zumutbaren Handlungen geschaffen werden. Ohne Anspruch auf Mitteilung seitens der Ausländerbehörde werden Hinweise auf die zumutbaren Handlungspflichten voraussichtlich nicht wie beabsichtigt in allen Ausländerbehörden gegeben. Zweitens sollten die Handlungspflichten individualisiert sein. Ohne Individualisierung der mitzuteilenden Handlungspflichten läuft die Hinweispflicht ins Leere, da sich mögliche und zumutbare Handlungen insbesondere bei Identitätsklärung und Passbeschaffung stark herkunftslandabhängig und individuell unterscheiden. Drittens sollte die Mitteilung schriftlich auf Deutsch und auf einer der Person verständlichen Sprache sowie dem Alter und Reifegrad angemessen erfolgen. Unterbleibt die Verschriftlichung auf Deutsch und auf einer für die betroffene Person verständlichen Sprache oder ist die Mitteilung nicht altersgerecht, werden die Person selbst, aber auch Arbeitgeber\*innen und Beratende erheblich dabei behindert, die Handlungspflichten zu erfüllen.

Auch über das Chancen-Aufenthaltsrecht hinaus hätte eine derartige Konkretisierung der Hinweispflichten der Ausländerbehörde immensen Mehrwert für Betroffene.<sup>6</sup> Wir empfehlen eine entsprechende Anpassung in § 82 Abs. 3 AufenthG.

**6. Kindgerechte Anforderungen an das Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung tragen dazu bei, dass Kinder das Erfordernis tatsächlich erfüllen können.**

Aus kinderrechtlicher Sicht ist ein Zusatz, der klarstellt, dass ein entsprechendes Bekenntnis qualifiziert abzugeben ist, d.h. bei Kindern dem Alter und Reifegrad entsprechend, in § 104c Abs. 2 S. 1 i.V.m. Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AufenthG-E unabdingbar - und zwar in allen derartigen Regelungen, auch in § 25b AufenthG. Je jünger die Kinder sind, umso schwerer wird es, ein Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung sinnvollerweise zu erhalten. Uns sind aus der Praxis Beispiele bekannt, bei denen das Unvermögen von Kindern, ein solches Bekenntnis abzugeben, zu Schwierigkeiten bei der Erteilung eines akzessorischen Aufenthalts nach § 25b AufenthG geführt hat.

**7. Streichung, hilfsweise Herabsetzung der Straffälligkeitsgrenze trägt Lebensumständen von Geduldeten Rechnung.**

Personen, die wegen einer vorsätzlichen Straftat strafrechtlich verurteilt wurden, sind von der Erteilung des Chancen-Aufenthaltsrechts ausgeschlossen. Unschädlich sind Geldstrafen bis 50 Tagessätzen bzw. 90 Tagessätzen bei Verstößen gegen das Asyl- und Aufenthaltsrecht. Verurteilungen nach dem Jugendstrafrecht, die nicht auf Jugendstrafe lauten, wurden im Regierungsentwurf erfreulicherweise ausgenommen.

Schwere Straftaten begründen ohnehin ein Ausweisungsinteresse, dies führt grundsätzlich zur Versagung der Erteilung eines Aufenthaltstitels. Eine Doppelbestrafung, in der Form, dass neben strafrechtlichen Folgen in weniger schweren Fällen auch ein Bleiberecht verwehrt wird, ist unverhältnismäßig. Delikte wie das mehrmalige Fahren ohne Fahrschein oder der Verstoß gegen die aufenthaltsrechtliche Residenzpflicht sind in der Regel eng verknüpft mit den eingeschränkten sozialen Rechten, die ein Leben mit Duldung

---

<sup>6</sup> Gemäß ständiger Rechtsprechung besteht zwar in der Regel bereits zumindest die Verpflichtung, konkrete Mitwirkungshandlungen zu benennen - doch sogar dies bleibt in der Praxis nur zu oft aus. Siehe bspw. VGH Bayern, Beschluss vom 22.01.2018 - 19 CE 18.51 - asyl.net: M25897.

bedeutet. Sanktionen müssen hier mit Augenmaß erfolgen und dürfen nicht dazu führen, dass andere Integrationsleistungen gänzlich folgenlos bleiben. Der Versagungsgrund der Straffälligkeit sollte folglich gänzlich gestrichen werden.

Zumindest sollte im Sinne einer wahren Chance beim Chancen-Aufenthalt keine höhere Hürde als bei den anschlussfähigen Aufenthaltstiteln angelegt werden. Analog zu § 25b Abs. 2 Nr. 2 AufenthG i.V.m. § 54 Abs. 1 und Abs. 2, Nr. 1 und 2 AufenthG sollten nur Personen mit einer Verurteilung zur Freiheitsstrafe von mehr als 6 Monaten bzw. einer Jugendstrafe ohne Bewährung von mindestens einem Jahr ausgeschlossen werden. Hilfsweise sollten die für die Versagung eines Aufenthaltstitels normierten Tagessätze von 50 bzw. 90 auf 90 bzw. 150 Tagessätzen, zumindest aber auf die in anderen Rechtsbereichen üblichen 60 bzw. 120 Tagessätze erhöht werden. Zusätzlich empfehlen wir, ähnlich wie in der Vorlage der Fraktion DIE LINKE vorgeschlagen, Ausländerbehörden zu ermöglichen, Integrationsleistungen und individuelle Lebensumstände gegen die Schwere der Straftat abzuwägen.<sup>7</sup>

**8. Streichung, hilfsweise Anpassung des Versagungsgrunds der Täuschung oder Falschangaben erhöht Wahrscheinlichkeit, dass Missverständnisse zu Identität aufgeklärt werden.**

Mehrfach vorsätzlich getätigte Falschangaben oder Täuschungen, die in der Gegenwart die Abschiebung verhindern, sollen zum Ausschluss vom Chancen-Aufenthaltsrecht führen. Dieser Versagungsgrund ist im Koalitionsvertrag nicht vorgesehen und kann dem nachhaltigen Erfolg des Chancen-Aufenthalts zuwiderlaufen. Antragstellenden sollte ohne Angst vor aufenthaltsbeendenden Maßnahmen oder anderen Konsequenzen die Möglichkeit gegeben werden, etwaige Missverständnisse zu ihren personenbezogenen Daten oder Ähnlichem aufzuklären. Wir empfehlen die Streichung dieses Versagungsgrunds. Diese Empfehlung teilt im Übrigen der Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik des Bundesrats.<sup>8</sup> Zumindest sollte durch den Zusatz von »nachweislich« klargestellt werden, dass der Ausländerbehörde die Darlegungs- und Beweislast zukommt, falsche Angaben oder Täuschung zu belegen. Eine Anpassung sollte auch in §§ 25a Abs. 1 S. 3 AufenthG und 25b Abs. 2 Nr. 1 AufenthG erfolgen.

**§ 25a AufenthG - Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und jungen Volljährigen**

**9. Erteilungsanspruch sorgt für bundeseinheitliche, faire Rechtsanwendung.**

Wir empfehlen unter Berücksichtigung der aktuellen Erteilungspraxis, § 25a AufenthG zu einer Anspruchsregelung (»ist«-Bestimmung) umzuformulieren. Aus der Praxis wird berichtet, dass der gewisse Ermessensspielraum (»soll«-Regelung), der Ausländerbehörden aktuell zugestanden wird, regelmäßig nicht im Sinne der Antragstellenden ausgelegt wird. Wenn Jugendliche und Heranwachsende die hohen Hürden des § 25a Abs. 1 AufenthG gemeistert haben, sollten sie einen Anspruch darauf haben, dass ihre Lebens-

<sup>7</sup> § 25c Abs. 1 Nr. 2 S.2.HS AufenthG-E, BT-Drs. 20/1851.

<sup>8</sup> BR-Drs. 367/1/22, AIS: Nr. 15.

leistung in jungen Jahren auch gewürdigt wird. Eine Anpassung sollte auch in § 25b AufenthG erfolgen.

#### **10. Die Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention machen Zugang von Minderjährigen bis 14 Jahren erforderlich.**

Aus kinderrechtlicher Sicht sollte der Zugang zur Aufenthaltssicherung auch Minderjährigen bis 14 Jahren ermöglicht werden, auch und insbesondere, weil für die kindliche Entwicklung ein sicheres Umfeld ohne Zukunftsängste und Ungewissheit besonders zentral ist. Der Kinderrechtsausschuss zeigte sich in seinen Abschließenden Bemerkungen zu Deutschland von September 2022 besorgt, dass das Prinzip der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls nicht in allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, geachtet wird und fordert die Bundesregierung auf, sicherzustellen, dass in Gesetzgebung, Exekutive und Gerichtsbarkeit das Kindeswohlprinzip stets berücksichtigt wird - insbesondere im Bereich Asyl und Migration.<sup>9</sup> Die Öffnung des § 25a AufenthG für Minderjährige bis 14 Jahre ist eine Chance, das Kindeswohl im Sinne des Kindeswohlprinzips der UN-KRK als Förderrecht zu achten und es vor etwaige migrationspolitische Belange zu stellen. Eine Öffnung für Kinder empfahl auch der Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik des Bundesrats.<sup>10</sup>

#### **11. Der Zugang von Inhaber\*innen von Aufenthaltstiteln und Aufenthaltsgestattung fördert selbstbestimmte Berufswahl und unterstützt junge Geflüchteten auf dem Weg zur Fachkraft.**

Wir empfehlen, auch jungen Inhaber\*innen von Aufenthaltstiteln zu ermöglichen, von § 25a AufenthG zu profitieren. Dies betrifft beispielsweise Personen, die nach Inanspruchnahme der Ausbildungsduldung einen Aufenthalt für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung innehaben (§ 19d AufenthG). Es sollte ihnen unbenommen bleiben, sich mittels eines Wechsels in § 25a AufenthG durch einen fachinternen Meister, ein Studium oder Ähnliches weiterzuqualifizieren. Auch Asylsuchende, denen zeitgleich zu einem Asylverfahren die Aufenthaltssicherung aus Gründen der Integration offensteht, sollten diese Chance nutzen können. Ein Asylverfahren sollte unbenommen der Aufenthaltsverfestigung aus Gründen der Integration betrieben werden können, um zeitgleich den Aufenthalt zu sichern und den Schutzbedarf festzustellen.

#### **12. Verlässliche Erteilung des Aufenthalts stärkt Rechtssicherheit für junge Geflüchtete.**

Für die Erteilung des Bleiberechts nach § 25a AufenthG (und § 25b AufenthG) muss gemäß der allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen die Passpflicht erfüllt (§ 5 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG i.V.m. § 3 AufenthG) und die Identität und Staatsangehörigkeit geklärt sein (§ 5 Abs. 1 Nr. 1a AufenthG). Ausnahmen sind bei der Aufenthaltserteilung nach § 25a AufenthG nur im Ermessen der Ausländerbehörde möglich (§ 5 Abs 3 S. 2 AufenthG).

§ 25a Abs. 6 AufenthG-E legt zusätzlich fest, dass von Identitätsklärung nur abgesehen werden soll, wenn alle erforderlichen und zumutbaren Handlungen erfolglos betrieben

---

<sup>9</sup> CRC/C/DEU/CO/5-6, Rn. 16.

<sup>10</sup> BR-Drs. 367/1/22, AIS: Nr. 8.



wurden. Dabei scheint die Intention des Gesetzgebers zu sein, das Ermessen bei der Identitätsklärung zusätzlich einzuschränken. Praktisch geht der Mehrwert dieser Sondereinschränkung jedoch gegen Null und stiftet nur zusätzliche Verwirrung bei der Anwendung. Denn schon jetzt wird das Ermessen des § 5 Abs. 3 S. 2 AufenthG vielerorts nicht zugunsten der Antragstellenden genutzt, schon gar nicht über Fälle der Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit hinaus. Eine Streichung von Satz 1 ist zu empfehlen.

Satz 2 sollte von einer Ermessensregelung („kann“) zu einer Anspruchsregelung („ist“) umgewandelt werden. Es ist nicht ersichtlich, warum Ausländerbehörden freies Ermessen („kann“-Regelung) haben sollten, die Identitätsklärung aufrechtzuerhalten, wenn die Betroffenen alle erforderlichen und zumutbaren Maßnahmen erfolglos betrieben haben. Das gilt auch für die Passbeschaffung und die damit verbundene Passpflicht- auf sie muss in § 25a Abs. 6 AufenthG-E bei Unzumutbarkeit oder Unmöglichkeit explizit verzichtet werden. Ausländerbehörden machen meist keine Unterscheidung zwischen Identitätsklärung und Passbeschaffung, obgleich dies geboten wäre. Denn Passbeschaffung ist zwar die bevorzugte, aber nicht die einzige Form der Identitätsklärung.<sup>11</sup> Viele Jugendliche und junge Menschen können ihre Identität durch amtliche Identitätsdokumente, Geburtsurkunden, Führerschein, Schulzeugnisse o.Ä. nachweisen, aber nicht auf zumutbare Weise ihren Pass beschaffen, wie etwa Menschen aus Eritrea.<sup>12</sup> Dennoch schicken Ausländerbehörden sie nur zu oft in Endlosschleifen der Passbeschaffung, die sie nicht überwinden können. Andere Jugendliche können weder ihren Pass beschaffen noch auf andere Weise ihre Identität klären. Beispielsweise seien junge Menschen afghanischer Herkunft genannt, die im Iran geboren sind und weder von den afghanischen noch den iranischen Behörden als Staatsangehörige anerkannt werden. Auch ihnen darf der Weg in den gesicherten Aufenthalt nicht versperrt werden, wenn sie bei Passbeschaffung und sonstiger Identitätsklärung, soweit zumutbar und möglich, mitgewirkt haben. Dies sollte im Übrigen für alle Jugendlichen und jungen Volljährigen, die § 25a AufenthG beantragen, gelten, nicht nur, wie aktuell vorgesehen, für diejenigen mit Chancenaufenthalt. Eine entsprechende Anpassung ist zudem auch in § 25b Abs. 8 AufenthG-E nötig.

Identitätsklärung und Passbeschaffung stellt in der Praxis immer wieder eine der größten Hürden für geflüchtete Menschen dar. Auf lange Sicht sollte der Gesetzgeber eine nachhaltige und klare Regelung zu den diesbezüglich abverlangten Mitwirkungspflichten finden – die Grenze muss hier jedenfalls das *objektiv* Mögliche und *subjektiv* Zumutbare sein.<sup>13</sup> Ein Absehen von Identitätsklärung und Passpflicht bei der Erteilung von humanitären Aufenthaltstiteln sollte, wenn diese Grenze erreicht ist, in § 5 Abs. 3 S. 2 AufenthG verbindlich gemacht werden. Zur Identitätsklärung sollte dann die im Koalitionsvertrag vereinbarten Versicherung an Eides statt genügen. Zur Erfüllung der Passpflicht sollte regelmäßig ein Reiseausweis für Ausländer gemäß § 5 AufenthV ausgestellt werden. Auch die ausweisrechtlichen Pflichten des § 48 AufenthG sollten entsprechend angepasst

<sup>11</sup> Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat zum Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung (BGBl. I 2019, S. 1021), Rn. 60c.2.3.2, 20.12. 2019. verfügbar unter: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/migration/anwendungshinweise-zum-gesetz-ueber-duldung-bei-ausbildung.pdf?BVerwG\\_Urt\\_v\\_23.09.2020-1\\_C\\_36.19\\_Rn\\_18ff](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/migration/anwendungshinweise-zum-gesetz-ueber-duldung-bei-ausbildung.pdf?BVerwG_Urt_v_23.09.2020-1_C_36.19_Rn_18ff).

<sup>12</sup> BVerwG, Urt. v. 11.10.2022 - 1 C 9.21 (Pressemitteilung) - asyl.net: M30993.

<sup>13</sup> So BVerwG, Urt. v. 23.09.2020- 1 C 36.19 zu Identitätsklärung im Kontext der Einbürgerung.



werden. Gleichzeitig muss klargestellt werden, dass Identitätsklärung und Passpflicht nicht deckungsgleiche Voraussetzungen sind.

**13. Schulische Erfolge müssen an die Lebensrealität geflüchteter Jugendlicher und junger Menschen sowie Menschen mit Erkrankung oder Behinderung angepasst werden.**

Die Bedeutung des Schulbesuchs sollte an die tatsächlichen Möglichkeiten der geflüchteten Kinder und Jugendlichen angepasst werden. Der Druck, unter dem junge Geflüchtete stehen, ist immens und darf nicht durch starre Leistungsanforderungen weiter verstärkt werden. Die Belastungserfahrungen der jungen Menschen und die ungleichen Startbedingungen für neueingereiste Schüler\*innen müssen berücksichtigt werden. Wir empfehlen folgende Konkretisierung der Anforderung des Schulbesuchs in § 25a Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AufenthG: *»überwiegend erfolgreich im Rahmen der individuellen Möglichkeiten«*.

Durch die Anforderung des *»überwiegend erfolgreichen«* Schulbesuchs kann einerseits weiterhin die schulische Gesamtsituation des jungen Menschen, wie Noten, Regelmäßigkeit, Mitarbeit und Umgang mit Mitschüler\*innen, in die Bewertung einfließen. Andererseits wird klargestellt, dass keine übertrieben hohen Anforderungen an den Schulerfolg geknüpft sind. Solange das Ziel des Schulabschlusses nicht offensichtlich verfehlt wird und ein Verlassen der Schule unmittelbar und unausweichlich bevorsteht, sollte die Aussicht auf einen Schulabschluss nicht in Abrede gestellt werden. Ein- oder zweimaliges Durchfallen in einigen Fächern, Fehltage, zurückgezogenes Verhalten o. Ä. müssen unschädlich sein.

Zusätzlich werden durch die Ergänzung *»im Rahmen der individuellen Möglichkeiten«* nicht das Verhalten der gesamten Schulpopulation, sondern die individuellen Lebensumstände und Startbedingungen des jungen Menschen zum Gradmaß. Alle Menschen lernen unterschiedlich schnell, haben unterschiedliche Fähigkeiten, unterschiedliche Lebenserfahrungen und private Situationen. Bei geflüchteten Jugendlichen kommt hinzu, dass sie teils durch Traumata psychisch destabilisiert sind und durch viele Behördentermine Lerninhalte verpassen. Sie benötigen teils zusätzliche pädagogische Hilfe, die ihnen jedoch oft nicht zur Seite gestellt wird. Sie sollten nicht noch zusätzlich vom gesicherten Aufenthalt ausgeschlossen werden.

Neben einem Schulbesuch oder einem Schulabschluss sollten zudem auch laufende berufliche Qualifizierungen, wie Ausbildung, Studium, Freiwilligendienst (BFD, FSJ etc.), Einstiegsqualifizierungen, Praktika, Deutsch- oder Integrationskurse und andere berufs- oder ausbildungsvorbereitende Maßnahmen zur Erteilung von § 25a AufenthG führen können – insbesondere, wenn die Regelung junge Volljährige einbezieht. Wir sehen eine klare Auflistung der zulässigen Qualifizierungsmaßnahmen in Anlehnung an den Bremer Erlass zu § 25b AufenthG<sup>14</sup> als Möglichkeit an, um einer uneinheitlichen Entscheidungspraxis bei der Anerkennung zuvorzukommen.

---

<sup>14</sup> Erlass e20-09-01- Integration junge Geflüchtete Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen für junge Geflüchtete in Bildung, Ausbildung und Studium, in Kraft getreten am 14.09.2020, verfügbar unter:

Darüber hinaus sollte die Regelung um die Möglichkeit ergänzt werden, bei Personen mit Behinderung unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls bzw. Würdigung aller bisherigen Integrationsleistungen, generell von der Voraussetzung eines »(überwiegend) erfolgreichen Schulbesuchs« abzusehen.<sup>15</sup> Integrationsleistungen dieser Personengruppe werden bisher kaum berücksichtigt, während wir von zahlreichen Fällen wissen, in denen sich Menschen im Rahmen ihrer Möglichkeiten, etwa in Form von praktischen Tätigkeiten, selbst eine Perspektive eröffnet haben.

#### **14. Streichung der Integrationsprognose fördert einheitliche Rechtsanwendung.**

Die Bestimmungen zum Schulbesuch lassen die Voraussetzung gemäß § 25a Abs. 1 S. 1 Nr. 4 AufenthG, sich in Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland einfügen zu können, obsolet erscheinen. Personen, die entsprechend gute Einbindung in das deutsche Bildungssystem vorweisen können und auch die sonstigen Voraussetzungen für dieses Bleiberecht erfüllen, sind auch in der Lage, sich in die hiesigen Lebensverhältnisse einzufügen. Unsere Erfahrung zeigt zudem, dass gerade diese Bestimmung Möglichkeiten für restriktive, dem Sinn des Gesetzes widersprechende Behördenentscheidungen eröffnet. Sie sollte ersatzlos gestrichen werden.

#### **15. Gleiche Zugangsbedingungen zu §§ 25a und 25b AufenthG für Personen mit und ohne Chancen-Aufenthaltsrecht sorgen für Fairness unter Antragstellenden.**

Erfreulicherweise werden bei Personen mit Chancen-Aufenthaltsrecht nach § 104c AufenthG-E Voraufenthaltszeiten mit Duldung bei ungeklärter Identität nach § 60b AufenthG (sog. Duldung »light«) angerechnet, um die Erteilungsvoraussetzungen der §§ 25a und 25b AufenthG zu erfüllen. Nicht ersichtlich ist jedoch, warum anderen Jugendlichen und jungen Volljährigen, die die Kriterien der §§ 25a und 25b AufenthG erfüllen, der Weg in eine sichere Aufenthaltsperspektive und somit eine sichere Zukunft in Deutschland verwehrt werden sollte, wenn sie aufgrund einer Duldung »light« in der Vergangenheit nicht genügend Voraufenthaltszeiten akkumulieren konnten. Die Abschaffung der Duldung »light« ist klar als Ziel im Koalitionsvertrag benannt. Es ist nicht ersichtlich, warum Personen mit Voraufenthaltszeiten in der Duldung »light« bei der Erteilung von § 25a AufenthG benachteiligt bleiben sollten, wenn diese Duldungsform ohnehin gestrichen werden soll.<sup>16</sup>

#### **16. Familien gehören zusammen - auch die Familien von gut integrierten geduldeten Jugendlichen und jungen Erwachsenen.**

Das akzessorische Aufenthaltsrecht von Ehepartner\*innen, Eltern und Geschwistern in § 25a Abs. 2 AufenthG sollte erleichtert werden. Sind Ehepartner\*innen, Eltern und Geschwister von Rückführung bedroht und blicken in eine ungewisse Zukunft, können Jugendliche und junge Volljährige nicht zur Ruhe kommen und sich auf ihre Zukunft in

---

[https://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2020/10/ERlass-HB\\_AE\\_25b\\_junge\\_GeFl\\_01-09-2020.pdf](https://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2020/10/ERlass-HB_AE_25b_junge_GeFl_01-09-2020.pdf).

<sup>15</sup> Dies entspricht auch den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention, die u.a. eine Diskriminierung aufgrund der Behinderung verbietet (Art. 5 Abs. 2 UN-Behindertenrechtskonvention).

<sup>16</sup> Diesbezüglich ist der Koalitionsvertrag widersprüchlich. Denn trotz dem Bekenntnis zur Abschaffung der Duldung nach § 60b AufenthG soll einer ihrer entscheidendsten Rechtsfolgen erhalten bleiben - die Nicht-Anrechnung von Voraufenthaltszeiten mit ungeklärter Identität. Eine Abschaffung des Titels muss unserer Ansicht nach auch die Abschaffung dieser Voraussetzung beinhalten.

Deutschland konzentrieren. Familien sollten, insbesondere wenn es sich um Kernfamilie handelt, ebenfalls eine Aufenthaltserlaubnis erhalten – und zwar nicht im Ermessen der Ausländerbehörde, sondern als Anspruch. In der Regel besteht für sie keine Möglichkeit der Ausreise aufgrund des Familienverhältnisses – sie sollten in dieser Situation nicht im Status der Duldung zurückgelassen werden. Zumindest sollte die Anforderung der Lebensunterhaltssicherung (§ 25a Abs. 2 S. 1 Nr. 2 AufenthG) auf »überwiegend gesicherten Lebensunterhalt« herabgesenkt werden. Familien gehören zusammen. Wenn Jugendliche oder junge Volljährige die Möglichkeit erhalten, ihre Zukunft erfolgreich in Deutschland zu gestalten, sollte die Sorge um die aufenthaltsrechtliche Situation von Eltern und Geschwistern dem Erfolg nicht entgegenstehen.

**17. Eine Verlängerung auf Kulanz ermöglicht jungen Geflüchteten berufliche Umorientierung, wenn dies notwendig wird.**

In der Regel stellt die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nach § 25a Abs. 1 AufenthG keine Schwierigkeit dar. In Fallkonstellationen, in denen Jugendliche und junge Volljährige jedoch die Erteilungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllen (wenn sie beispielsweise nach der Ausbildung nicht sofort den Lebensunterhalt sichern können), können sie aus der Aufenthaltserteilung nach § 25a AufenthG herausfallen. Wir schlagen vor, ähnlich wie bei der Ausbildungsduldung in § 60c Abs. 6 AufenthG, auch hier eine Art Kulanzzeit in den Gesetzentwurf einzufügen, die es Jugendlichen und jungen Erwachsenen ermöglicht, sich nach dem Abschluss einer Bildungsmaßnahme oder bei einem Wunsch nach Jobwechsel ohne Angst vor aufenthaltsbeendenden Maßnahmen neu zu orientieren.

**Bewertung der weiteren Regelungen**

**18. Zugang zu Integrationskurs und berufsbezogenen Deutschsprachförderung (§§ 44, 45a AufenthG)**

Wir begrüßen, dass die Teilnahme am Integrationskurs und der berufsbezogener Deutschsprachförderung nun, wenn auch nicht als Anspruch, allen Personen mit Aufenthaltsgestattung offensteht, ungeachtet ihrer Bleibeperspektive oder Herkunft. Gleichwohl ist das Versprechen des Koalitionsvertrags, *allen* Menschen den Zugang zu Integrationskursen von Anfang an zu gewähren, noch nicht erreicht. So bleiben Menschen mit Duldung weiterhin weitestgehend ausgeschlossen. Eine Erweiterung im Sinne des Koalitionsvertrags muss also noch erfolgen.

**19. Familiennachzug (§§ 30, 32 AufenthG)**

terre des hommes begrüßt den Verzicht auf Sprachnachweise beim Nachzug von Ehegatt\*innen und Kindern ab 16 Jahren zu Fachkräften. Allerdings dürfen andere Personengruppen nicht benachteiligt werden. Ein Sprachnachweis sollte bei *allen* Ehegatt\*innennachzügen – zumindest vor der Einreise – gestrichen werden. Insofern unterstützen wir den vorliegenden Antrag der Fraktion DIE LINKE.<sup>17</sup> Aber auch Kinder ab 16 Jahren sollten vor dem Hintergrund der UN-Kinderrechtskonvention generell vom Spracherfordernis

---

<sup>17</sup> § 30 Abs. 1 S. 3 Nr. 6 AufenthG-E, BT-Drs. 20/1850.

befreit werden (§ 32 Abs. 2 AufenthG).<sup>18</sup> Zudem dürfen Erleichterungen beim Familiennachzug zu Schutzberechtigten nicht länger depriorisiert werden, insbesondere die im Koalitionsvertrag angekündigten Erleichterungen beim Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten und beim Geschwisternachzug.<sup>19</sup>

## **20. Ausweisungs- und Abschiebungshaftrecht**

Eine Ausweitung der Regelungen zu Ausweisung und Abschiebungshaft lehnen wir grundsätzlich ab, auch die im vorliegenden Gesetzentwurf. Erst 2016 wurde das Ausweisungsrecht grundlegend reformiert.<sup>20</sup> Seither kam es zu etlichen Verschärfungen, die im Lichte höherrangigen Rechts zumindest fraglich erscheinen.<sup>21</sup> Wir sehen keine Veranlassung für weitere Verschärfungen. Stattdessen empfehlen wir die Einführung der Pflichtbeordnung von Anwält\*innen in Abschiebungshaftverfahren.<sup>22</sup> Zudem sprechen wir uns für ein absolutes Verbot von Abschiebungshaft bei Kindern, Jugendlichen und Familien aus, wie es im Koalitionsvertrag vereinbart wurde. Ein entsprechender Gesetzestext kann in Sinne der Wahrung essenzieller Kinderrechte nur lauten: "Kinder und Jugendliche dürfen nicht in Abschiebungshaft genommen werden."

### **Ansprechpersonen:**

**Sophia Eckert**, Politische Referentin Asyl und Migration, terre des hommes Deutschland, [s.eckert@tdh.de](mailto:s.eckert@tdh.de), +49 30 166 385 385

terre des hommes fördert Projekte zum Schutz und zur nachhaltigen Verbesserung der Lebensbedingungen von Kindern in 43 Ländern und leistet bei Kriegen und nach Naturkatastrophen humanitäre Hilfe. Wir stärken Kinder und Jugendliche in ihrem Recht auf Beteiligung und unterstützen sie dabei, ihre Rechte durchzusetzen. In der Region Deutschland und Europa liegt unser Fokus vor allem auf den Rechten und der gesellschaftlichen Gleichstellung geflüchteter und migrierter Kinder und Jugendlicher. Neben dem Familiennachzug und Kinderrechten im Kontext von Abschiebungshaft ist für uns dabei insbesondere auch das Bleiberecht für Kinder und Jugendliche zentral.

---

<sup>18</sup> Die Altersdifferenzierung bei Minderjährigen zwischen unter und über 16-Jährigen in der Vorschrift zum Kindernachzug (§ 32 Abs. 2 AufenthG) gilt als konventionsrechtlich äußerst problematisch. Schmahl Kinderrechtskonvention, Handkommentar, 2. Aufl. 2017, Art. 1 KRK Rn. 12.

<sup>19</sup> Siehe terre des hommes und JUMEN e.V., Kurzposition zum Familiennachzug, Sept. 22, verfügbar unter [https://www.tdh.de/fileadmin/user\\_upload/inhalte/04\\_Was\\_wir\\_tun/Themen/Krieg\\_und\\_Flucht/tdh\\_JUMEN\\_Kurzposition\\_Familiennachzug\\_web.pdf](https://www.tdh.de/fileadmin/user_upload/inhalte/04_Was_wir_tun/Themen/Krieg_und_Flucht/tdh_JUMEN_Kurzposition_Familiennachzug_web.pdf).

<sup>20</sup> Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung, Bundesgesetzblatt (BGBl.) 2015 Teil I Nr. 32 v. 31.7.2015.

<sup>21</sup> Siehe beispielsweise Änderungen durch Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern, BGBl. 2016 Teil 1 Nr. 12 v. 16.3.2016, S. 394, und durch Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, BGBl. 2019 Teil I Nr. 31 v. 20.08.2019, S. 1294.

<sup>22</sup> Siehe Jesuitenflüchtlingsdienst, terre des hommes et al., Positionspapier Pflichtbeordnung von Anwält\*innen in der Abschiebungshaft, Sept. 2022, verfügbar unter [https://www.tdh.de/fileadmin/user\\_upload/inhalte/04\\_Was\\_wir\\_tun/Themen/Weitere\\_Themen/Fluechtlingskinder/Pflichtanwalt\\_-\\_Positionspapier.pdf](https://www.tdh.de/fileadmin/user_upload/inhalte/04_Was_wir_tun/Themen/Weitere_Themen/Fluechtlingskinder/Pflichtanwalt_-_Positionspapier.pdf).



Deutscher Landkreistag, Postfach 11 02 52, 10832 Berlin

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Nur per Mail an: [innenausschuss@bundestag.de](mailto:innenausschuss@bundestag.de)

Ulrich-von-Hassell-Haus  
Lennéstraße 11  
10785 Berlin

Tel.: 030 590097-321  
Fax: 030 590097-400

E-Mail: Klaus.Ritgen  
@Landkreistag.de

AZ: II/21

Datum: 23.11.2022

## Öffentliche Anhörung zum

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung  
*Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts*  
**BT-Drs. 20/3717**
- b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Gökay Akbulut, Clara Bünger, Nicole Gohlke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE  
*Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes – Deutschnachweis beim Ehegattennachzug*  
**BT-Drs. 20/1850**
- c) Gesetzentwurf der Abgeordneten Gökay Akbulut, Clara Bünger, Nicole Gohlke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE  
*Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes – Erleichtertes Bleiberecht*  
**BT-Drs. 20/1851**
- c) Gesetzentwurf der Abgeordneten Gökay Akbulut, Clara Bünger, Nicole Gohlke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE  
*Keine Abschiebungsoffensive – Für ein wirksames Bleiberecht*  
**BT-Drs 20/3973**

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Deutsche Landkreistag bedankt sich für die Einladung zur öffentlichen Anhörung zu den im Bezug genannten Gesetzentwürfen und Anträgen und die Möglichkeit, dazu vorab eine Stellungnahme abzugeben. Von dieser Möglichkeit machen wir gerne Gebrauch.

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

Der Deutsche Landkreistag lehnt die Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts und die überwiegende Zahl der im Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-

Aufenthaltsrechts auf BT-Drs. 20/3717 vorgeschlagenen Änderungen des Aufenthaltsrechts ab. Das gilt insbesondere für die dauerhafte Absenkung der Wartefristen in §§ 25a, 25b AufenthG-E.

#### 1. Zu Art. 1 Nr. 12 (§ 104c AufenthG)

Herzstück des Gesetzesvorschlags ist § 104c AufenthG-E. Mit dieser Regelung soll geduldeten Ausländern, die sich am 1.1.2022 seit fünf Jahren ununterbrochen in Deutschland aufhalten, für die Dauer eines Jahres eine Aufenthaltserlaubnis („Chancen-Aufenthaltsrecht“) erteilt werden. Dabei soll auf bestimmte Regelerteilungsvoraussetzungen für Aufenthaltserlaubnisse verzichtet werden, und zwar auf das Erfordernis der Sicherung des Lebensunterhalts (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG), eine geklärte Identität (§ 5 Abs. 1 Nr. 1a AufenthG) sowie auf die Erfüllung der Pass- und Visumpflicht (§ 5 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 2 AufenthG). Um ein solches Aufenthaltserlaubnis zu erhalten, muss sich der Ausländer zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennen und darf keine schwerwiegenden Straftaten begangen haben, wobei Verstöße gegen das Asyl- oder Aufenthaltsgesetz ausgeklammert bleiben. Die Aufenthaltserlaubnis soll ferner versagt werden, wenn der Ausländer wiederholt vorsätzlich falsche Angaben gemacht oder über seine Identität getäuscht und dadurch seine Abschiebung verhindert hat. Sein Chancen-Aufenthaltsrecht soll der Ausländer nach dem Wunsch der Bundesregierung dazu nutzen, eine Aufenthaltserlaubnis nach den §§ 25a oder 25b AufenthG zu beantragen und die insoweit erforderlichen Integrationsvoraussetzungen nachzuholen. Gelingt das dem Inhaber eines Chancen-Aufenthaltsrechts nicht, tritt seine Aufenthaltserlaubnis nach Ablauf eines Jahres außer Kraft. Ihm ist dann ggf. wiederum eine Duldung zu erteilen.

##### a) Allgemeines

Die Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts in seiner vorgeschlagenen Ausgestaltung lehnen wir ab. Es gibt keinen Bedarf für eine weitere Bleiberechtsregelung (1.). Darüber hinaus ermutigt ein Chancen-Aufenthaltsrecht Ausländer illegal und ohne Aussicht auf ein Aufenthaltsrecht nach Deutschland einzureisen bzw. ihrer Ausreisepflicht nicht nachzukommen (2.). Die vorgeschlagenen Regelungen werden auch nicht zu einer Entlastung der Ausländerbehörden führen; vielmehr ist das Gegenteil der Fall (3.):

- (1.) Das Aufenthaltsgesetz bietet bereits in seiner aktuellen Fassung zahlreiche Möglichkeiten für geduldete, gut integrierte Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis zu erlangen. Abgesehen von den Regelungen der §§ 25a und 25b AufenthG, deren Anforderungen durch das vorliegende Gesetz überdies in bedenklicher Weise abgesenkt werden sollen, ist insoweit etwa auf die Bestimmungen über die Ausbildungs- bzw. Beschäftigungsduldung, die ebenfalls den Weg in eine Aufenthaltserlaubnis eröffnen, oder den in der Praxis besonders wichtigen § 25 Abs. 5 AufenthG zu verweisen. Eine Ausweitung dieser Möglichkeiten ist aus unserer Sicht nicht angezeigt. Wir haben auch erhebliche Zweifel, ob Ausländer, die sich bereits seit Jahren geduldet in Deutschland aufhalten, ohne die für den Erwerb einer Aufenthaltserlaubnis auf der Grundlage der §§ 25a und 25b AufenthG erforderlichen Integrationsleistungen zu erbringen, in der Lage oder auch nur interessiert daran sein werden, während der Laufzeit des auf ein Jahr befristeten Chancen-Aufenthaltsrechts entsprechende Anstrengungen zu unternehmen. Warum sich am Verhalten der Betroffenen allein durch eine (vorübergehende) Legalisierung etwas ändern sollte, leuchtet jedenfalls nicht unmittelbar ein.
- (2.) Umso schwerer fällt deshalb ins Gewicht, dass die geplante Bleiberechtsregelung – wie ähnliche Ansätze in der Vergangenheit – auch solche Ausländer zur Stellung eines Asylanspruchs verleiten bzw. von der Erfüllung ihrer Ausreisepflicht abhalten kann, die von vornherein keine Aussicht auf Anerkennung haben bzw. deren Antrag abgelehnt wurde.

Mit solchen Regelungen wird die Erwartung geschürt, man müsse sich nur lange genug in Deutschland aufhalten, um allein aufgrund von Integrationsleistungen – also

unabhängig von der Rechtmäßigkeit der Zuwanderung – ein gesichertes Aufenthaltsrecht erlangen zu können. Das Asylrecht wird damit zu einem Recht auf Einwanderung umfunktioniert, was auch dazu führen kann, dass die gesellschaftliche Akzeptanz der Gewährung von Schutz für tatsächlich politisch Verfolgte oder aus anderen Gründen Schutzberechtigte weiter erodiert – eine Entwicklung, die schon heute deutlich spürbar ist.

Vor diesem Hintergrund halten wir es für äußerst kritisch, wenn auf dem Vorblatt des Gesetzentwurfes formuliert wird, ein modernes Einwanderungsrecht biete Chancen auch für diejenigen, die ausreisepflichtig sind, sich aber erfolgreich in unsere Gesellschaft integrieren und sich rechtstreu verhalten: Wenn die von jedermann zu erwartende Rechtstreue sowie erfolgreiche Integrationsbemühungen zu Gründen erklärt werden, durch die ein ursprünglich rechtswidriger zu einem rechtmäßigen Aufenthalt werden kann, ist das eine klare Absage an jede rechtliche Steuerung und Begrenzung von Zuwanderung.

Das in der Tat drängende Problem der Kettenduldungen kann daher nicht durch Legalisierung des Aufenthalts der Betroffenen gelöst werden, weil eine solche Lösung geradezu eine Einladung an andere Ausländer darstellt, unter Umgehung oder Missbrauch der Vorgaben des Aufenthalts- bzw. Asylrechts nach Deutschland einzuwandern. Vielmehr muss alles darangesetzt werden, bestehende Ausreisepflichten zu einem möglichst frühen Zeitpunkt durchzusetzen bzw. die Einreise von Ausländern, die von vornherein keine Aussicht auf einen rechtmäßigen Aufenthalt haben, nach Möglichkeit zu verhindern, insbesondere durch eine beschleunigte Durchführung von Asylverfahren an oder in der Nähe der europäischen Außengrenzen.

- (3.) Die Bundesregierung will mit ihrem Entwurf auch die Ausländerbehörden von dem Aufwand entlasten, der durch die regelmäßig notwendige Verlängerung von Duldungen entsteht. Dieser Aufwand ist in der Tat hoch, wird sich aber langfristig nur verringern, wenn es tatsächlich einer nennenswerten Zahl von Betroffenen gelingen sollte, die erforderlichen Integrationsleistungen nachzuholen. Das steht – wie bereits ausgeführt – allerdings nicht zu erwarten.

Kurzfristig wird sich der Aufwand in den Ausländerbehörden durch ein Chancen-Aufenthaltsrecht dagegen erhöhen, weil die Behörde nach Einführung einer solchen befristeten Aufenthaltserlaubnis auf Antrag möglicher Begünstigter prüfen müssen, ob im Einzelfall die Voraussetzungen einer Titelerteilung nach § 104c AufenthG vorliegen. Im Rahmen der Titelerteilung sollen die Ausländerbehörden die Betroffenen auf die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach den §§ 25a, 25b AufenthG hinweisen und konkrete Handlungspflichten bezeichnen, die in zumutbarer Weise von den Ausländern zu erfüllen sind (§ 104c Abs. 4 AufenthG-E). Nach Ablauf der Gültigkeitsdauer werden die Ausländerbehörden sodann zu prüfen haben, ob es den Inhabern eines Chancen-Aufenthaltsrechts gelungen ist, die erforderlichen Integrationsleistungen nach §§ 25a oder 25b AufenthG zu erbringen, um anschließend eine auf diese Vorschriften gestützte Aufenthaltserlaubnis oder aber erneut eine Duldung zu erteilen.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der Tatsache, dass die Ausländerbehörden derzeit durch ein präzedenzloses Migrationsgeschehen bis an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit belastet sind, sollte die Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts jedenfalls verschoben werden.

Auch in den Sozialämtern bzw. Jobcentern wird sich der Erfüllungsaufwand deutlich erhöhen, weil die Betroffenen – ggf. nur kurzfristig – vom Rechtskreis des AsylbLG in denjenigen des SGB II wechseln werden.

#### b) Einzelhinweise

Im Übrigen ist noch auf folgende Einzelaspekte der geplanten Regelung hinzuweisen:

- § 104c Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AufenthG-E sieht vor, dass sich die Betroffenen zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung und zur Rechts- und Gesellschaftsordnung bekennen müssen. Eine entsprechende Anforderung findet sich auch in § 25b Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 AufenthG. Es sollte klargestellt werden, wie ein solche „Bekenntnis“ zu erfolgen hat.
- Ferner sollte geregelt werden, dass auch im Falle der Verletzung zumutbarer Mitwirkungspflichten – insbesondere durch Unterlassen notwendiger und möglicher Handlungen bei der Beschaffung von Identitätspapieren – eine Titelerteilung nach § 104c AufenthG-E nicht möglich ist. Darüber hinaus muss das zusätzliche Erfordernis in § 104c Abs. 1 S. 2 AufenthG-E, wonach selbst aktive Täuschungshandlungen einer Titelerteilung nur dann entgegenstehen, wenn durch ein solches Verhalten die Abschiebung verhindert wurde, entfallen. Das ist erforderlich, um Fehlanreize zu vermeiden. Wer sich gesetzlichen Mitwirkungspflichten entzieht, gibt deutlich zu verstehen, dass er sich nicht an bestehende Gesetze halten möchte. Dies ist auch Zeichen einer gescheiterten Integration, da neben Sprachkenntnissen und der Sicherung des Lebensunterhalts auch die Anerkennung der rechtsstaatlichen Ordnung und der daraus resultierenden Pflichten essenzieller Teil der Integration sind.
- Wir halten es für problematisch, volljährige, ledige Kinder, die zum Zeitpunkt der Einreise noch minderjährig waren, auch dann in den Titel ihrer Eltern einzubeziehen, wenn sie die Voraufenthaltszeit von fünf Jahren noch nicht erfüllt haben. Dieser Ansatz widerspricht den Kernprinzipien des Familiennachzugs und dem Grundkonzept des Aufenthaltsrechts, wonach ab Eintritt der Volljährigkeit das Aufenthaltsrecht eines Kindes nicht mehr von der aufenthaltsrechtlichen Lage seiner Eltern abhängt.

## 2. Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 25a AufenthG-E)

Auch die zu § 25a AufenthG vorgeschlagenen Änderungen sehen wir kritisch. Nach einem dreijährigen Aufenthalt bereits pauschal von einer guten Integration auszugehen, ist nicht nachvollziehbar und nicht empirisch belegbar. Insbesondere bei Personen, die nicht mehr der allgemeinen Schulpflicht unterliegen, ist es fraglich, dass in drei Jahren eine nennenswerte Integration gelingen kann.

Die Anhebung der Altersgrenze auf das 27. Lebensjahr ist ebenso wenig nachvollziehbar und ist mit der eigentlichen Zielrichtung der Regelung, ein Bleiberecht für gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende zu schaffen, nicht vereinbar. Die Altersgrenze von 21 Jahren wurde gewählt, da sie mit dem Ende der gesetzlichen Schulpflicht zusammenfällt und davon auszugehen ist, dass in einem höheren Alter und ohne Schulbesuch ein längerer Zeitraum für die Integration notwendig ist. Hier entsteht ggf. eine Konkurrenz zu § 25b AufenthG.

Insbesondere wird die Verkürzung der Wartezeit dazu führen, dass Ausländer künftig schon sehr früh nach dem rechtskräftigen Abschluss ihres Asylverfahrens – das häufig mehrere Jahre in Anspruch nimmt – in der Lage sein werden, eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG zu erlangen. Dieser Einwand gilt auch für die Verkürzung der Wartezeiten in § 25b AufenthG-E.

## 3. Zu Artikel 1 Nr. 4 (§ 25b AufenthG-E)

Die zu § 25b AufenthG-E vorgeschlagenen Änderungen knüpfen im Wesentlichen an § 104c AufenthG-E an; die insoweit geltend gemachten kritischen Hinweise gelten daher auch hier. Besonders kritisch sehen wir dabei die Regelung in § 25b Abs. 7 AufenthG-E. Dadurch werden Ausländer begünstigt, die bislang ihre bestehenden Pflichten nicht oder nicht ausreichend erfüllt haben und ihnen zumutbare Anforderungen unterlassen haben. Damit wird die Wirkung des § 60b AufenthG ausgehöhlt. Vollziehbar Ausreisepflichtige, die über kein Aufenthaltsrecht



in Deutschland verfügen und beharrlich die Passbeschaffung bzw. Identitätsklärung verweigern, werden hierdurch „belohnt“, weil die Aufenthaltszeiten dennoch vollständig angerechnet werden und auch § 104c AufenthG dahingehend keinen Ausschlussgrund enthält. Für die Betroffenen gibt es somit keinen Grund mehr, die bestehenden Verpflichtungen zeitnah zu erfüllen.

Die in § 25b Abs. 8 Satz 2 AufenthG-E eröffnete Möglichkeit, auf eine Klärung der Identität ggf. zu verzichten, lehnen wir ebenfalls ab. Eine geklärte Identität muss Voraussetzung eines dauerhaften Aufenthaltsrechts in Deutschland sein.

Die hier zu § 25b Abs. 7 und 8 AufenthG-E vorgebrachten Einwände gelten entsprechend auch für § 25a Abs. 7 und 8 AufenthG-E-

Die Kritik an den Änderungen der §§ 25a, 25b AufenthG wiegt umso schwerer, als es sich hierbei nicht – wie bei § 104c AufenthG-E – um eine zeitlich befristet wirksame, sondern um eine Dauerregelung handelt.

#### 4. Zu Artikel 1 Nr. 5 (§ 30 AufenthG-E)

Wir halten es nicht für förderlich, im Falle des Familiennachzugs zu Fachkräften selbst auf einfachste Sprachkenntnisse zu verzichten. Schon in den bisherigen Anwendungsfällen der Regelung hat sich immer wieder gezeigt, dass meist keine Sprachkenntnisse nach der Einreise erworben werden. Gerade im Hinblick darauf, dass die Sprache das wichtigste Instrument einer erfolgreichen Integration ist, ist der immer weitreichendere Verzicht auf den Nachweis von Sprachkenntnissen eine nachteilige Entwicklung.

#### 5. Zu Artikel 1 Nr. 7 und 8 (§§ 44, 45a AufenthG-E)

Mit den vorgeschlagenen Regelungen wird der Zugang zu den Integrations- bzw. Berufssprachkursen Asylsuchenden unabhängig von den Erfolgsaussichten ihres Asylantrags gewährt. Ein solcher Ansatz ist u. E. verfehlt. Von auf eine dauerhafte Integration angelegten Maßnahmen, wie sie die Integrationskurse darstellen, sollten nur solche Ausländer profitieren, deren Asylantrag Erfolgsaussichten hat. Allerdings fügt sich die Änderung in das Gesamtbild einer von der Bundesregierung verfolgten Migrationspolitik, die ganz offensichtlich bestrebt ist, das Asylrecht als zweiten regulären Pfad der Zuwanderung zu etablieren.

### II. Gesetzentwürfe und Anträge auf BT-Drs. 20/1850, 20/1851 und 20/3973

Die Gesetzentwürfe und Anträge von Abgeordneten und der Fraktion DIE LINKE auf den BT-Drs. 20/1850, 20/1851 und 20/3973 gehen im Hinblick auf die Einräumung von Bleiberechten, auf Erleichterungen beim Nachweis von Integrationsvoraussetzungen und den Verzicht auf die konsequente Abschiebung Ausreisepflichtiger noch über die Regelungen des Entwurfs des Chancen-Aufenthaltsrechts hinaus und vermögen daher aus den unter I. dargelegten Gründen ebenfalls nicht zu überzeugen.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

gez. Dr. Ritgen

RaVGH Dr. Philipp Wittmann<sup>1</sup>  
(VGH Baden-Württemberg)

Römerberg / Mannheim, den 24. November 2022

### **Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts (u.a.)**

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages der 20. Wahlperiode am 28. November 2022

Die Stellungnahme dient der Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 28. November 2022. Sie beruht auf dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 28. September 2022,<sup>2</sup> dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Gökay Akbulut, Clara Bünger, Nicole Gohlke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE vom 17. Mai 2022<sup>3</sup> und dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Clara Bünger, Gökay Akbulut, Nicol Gohlke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE vom 17. Mai 2022<sup>4</sup> sowie dem Antrag der Abgeordneten Clara Bünger, Nicole Gohlke, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE vom 12. Oktober 2022.<sup>5</sup>

Die Bearbeitung wurde nach bestem Wissen und Gewissen erstellt, kann jedoch – zumal angesichts der Vielzahl der Entwürfe und Themen, der Komplexität der Sachmaterie und des eng gesetzten Zeitrahmens<sup>6</sup> – keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Zu einzelnen Fragen kann im Rahmen der Anhörung gerne vertiefende oder klarstellende Auskunft gegeben werden.

---

<sup>1</sup> Der Verfasser ist Richter am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg und Lehrbeauftragter für Migrationsrecht an den Universitäten Heidelberg und Freiburg i.Br. Die Stellungnahme beruht auf eigenen Rechtsauffassungen des Verfassers und spiegelt nicht die Auffassung der Richterschaft, der Dienststelle(n) oder früherer Abordnungsdienststellen des Verfassers wider.

<sup>2</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts, BT-Drs. 20/3717.

<sup>3</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes – Deutschnachweise beim Ehegattennachzug, BT-Drs. 20/1850.

<sup>4</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes – Erleichtertes Bleiberecht, BT-Drs. 20/1851.

<sup>5</sup> Antrag: Keine Abschiebungsoffensive – Für ein wirksames Bleiberecht, BT-Drs. 20/3973.

<sup>6</sup> Die Ladung als Sachverständiger und die Mitteilung des Sachverhalts erfolgten am 17. November 2022.

## A. Gesetzgebungsvorhaben und Anträge

### I. Kontext und Ziele der Gesetzentwürfe und Anträge

1. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts vom 28. September 2022 (BT-Drs. 20/3717)

Die Möglichkeiten und Grenzen eines „Spurwechsels“ aus dem lediglich geduldeten, oft mit einer unerlaubten Einreise verbunden Aufenthalt hin zu einer dauerhaften, rechtlich gesicherten Aufenthaltsperspektive haben den Gesetzgeber der letzten Jahrzehnte wiederholt beschäftigt.<sup>7</sup> Während eine zu großzügige Spurwechselpraxis Gefahr läuft, die mit einem Durchlaufen des Visumverfahrens aus dem Ausland verbundene Vorprüfung der Aufenthaltsvoraussetzungen – und damit die Vorteile des deutschen Systems der prozeduralen Migrationssteuerung an sich<sup>8</sup> – zu entwerten und als Pull-Faktor für weiteren ungeregelten Zuzug aus dem Ausland zu wirken, haben vergangene Versuche einer Engführung der Spurwechselvoraussetzungen wiederholt nicht zur erhofften Begrenzung des ungeregelten Zuzugs aus dem Ausland oder zur Verringerung der Zahl der unerlaubt aufhältigen Ausländer geführt, sondern verstärkt Phänomene wie das der sog. „Kettenduldung“ – d.h. eines dauerhaft prekären, lediglich geduldeten Aufenthalts ohne Aussicht auf Ausreise oder Statusverbesserung – bewirkt,<sup>9</sup> die weder aus integrationsfreundlicher noch aus einwanderungsskeptischer Perspektive wünschenswert sein können. Dieser Befund hat den Gesetzgeber in der Vergangenheit wiederholt zur Schaffung stichtagsbezogener Bleiberechtsregelungen und dauerhafter Brückenlösungen veranlasst, die den Betroffenen aufenthaltsrechtliche Perspektiven eröffnen und positive Anreize für die Identitätsklärung und eigene Integrationsleistungen bieten. Der vorliegende Gesetzentwurf, der die stichtagsunabhängigen Spurwechselregelungen des § 25a Abs. 1 AufenthG

---

<sup>7</sup> Vgl. Wittmann, Vom migrationspolitischen Mindeststandard zum „Bleiberecht im Duldungsgewand“ – Entwicklungslinien der deutschen Migrations- und Integrationsgesetzgebung im Bereich der Duldung, ZAR 2020, 183 (184 ff.).

<sup>8</sup> Vgl. hierzu Wittmann, in: Klaus/Wittmann, AufenthV, Vor §§ 39 – 41, Rn. 2 ff., 14 ff. m.w.N.

<sup>9</sup> Vgl. BT-Drs. 20/3717, S. 1: Von 232.029 geduldeten Ausländern hielten sich am Stichtag 31.12.2021 136.605 seit mehr als fünf Jahren im Bundesgebiet auf.

(für gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende) und des § 25b Abs. 1 AufenthG (altersunabhängig bei nachhaltiger Integration) erweitert und um eine stichtagsbezogene Anreiz- bzw. Bleiberechtsregelung (§ 104c AufenthG-E; Chancenaufenthaltsrecht) ergänzt, steht in der Tradition dieser Rechtsentwicklung, setzt durch die vorgesehenen Vorleistungen des Gesetzgebers in Erwartung zukünftiger Integrationserfolge aber auch neue Akzente.

## 2. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes – Deutschnachweise beim Ehegattennachzug vom 17. Mai 2022 (BT-Drs. 20/1850)

Mit Gesetz vom 19. August 2007<sup>10</sup> hat der Bundestag den Familiennachzug zu Ausländern vom Vorliegen einfacher Sprachkenntnisse abhängig gemacht, um der Gefahr von Zwangsehen zu begegnen und die Integration der Betroffenen im Bundesgebiet zu erleichtern.<sup>11</sup> Der damalige Gesetzesentwurf ging davon aus, dass die Verpflichtung zur Teilnahme an Integrationskursen nach der Einreise allein nicht in gleichem Maße ausreicht, um die Gefahr einer Verhinderung eines eigenen Soziallebens der Opfer z.B. von Zwangsehen aufzufangen.<sup>12</sup> Nachdem der Europäische Gerichtshof die von den Umständen des Einzelfalls unabhängige Anwendung des Sprachnachweiserfordernisses gegenüber assoziationsberechtigten türkischen Staatsangehörigen und deren Angehörigen im Jahr 2014 beanstandet hatte,<sup>13</sup> hatte der Gesetzgeber das Erfordernis eines Nachweises einfacher Sprachkenntnisse bereits vor der Einreise im Jahr 2015 um eine allgemeine Härtefallklausel ergänzt.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> Vgl. Art. 1 Nr. 22 des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union v. 19.08.2007 (BGBl. I, 1970).

<sup>11</sup> BT-Drs. 16/5065, S. 173.

<sup>12</sup> BT-Drs. 16/5065, S. 173.

<sup>13</sup> Vgl. EuGH, Urteil v. 10.07.2014 – C 138/13 [Dogan] –, juris, Rn. 37 ff.

<sup>14</sup> Vgl. Art. 1 Nr. 17 lit. d) des Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung v. 27.07.2015 (BGBl. I, 1386) sowie BT-Drs. 18/5420, S. 26.

Der nunmehr vorgelegte Gesetzentwurf geht davon aus, dass der Familiennachzug in jährlich mehr als 10.000 Fällen am Erfordernis einfacher Sprachkenntnisse scheitert, obwohl dieses zur Erreichung der vom Gesetzgeber verfolgten Ziele nicht erforderlich bzw. verhältnismäßig sei.<sup>15</sup> Auch die im Jahr 2015 eingefügte Härtefallregelung genüge praktischen Anforderungen nicht. Der Gesetzentwurf schlägt daher vor, das Erfordernis eines Nachweises einfacher Sprachkenntnisse vor der Einreise durch eine Absichtserklärung zu ersetzen, den Sprachnachweis unverzüglich nach der Ankunft zu erbringen.<sup>16</sup>

3. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes – Erleichtertes Bleiberecht vom 17. Mai 2022 (BT-Drs. 20/1851)

Der Gesetzentwurf vom 17. Mai 2022<sup>17</sup> entspricht in wesentlichen Teilen Art. 1 Nrn. 3, 4 und 12 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts vom 28. September 2022 (BT-Drs. 20/3717), so dass auf die entsprechenden Ausführungen verwiesen werden kann.

4. Antrag der Abgeordneten Clara Bünger, Nicole Gohlke, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE vom 12.10.2022: Keine Abschiebungsoffensive – Für ein wirksames Bleiberecht (BT-Drs. 20/3973)

Der Antrag der Abgeordneten Clara Bünger, Nicole Gohlke, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE vom 12.10.2022 wendet sich gegen eine befürchtete Ab-

---

<sup>15</sup> BT-Drs. 20/1850, S. 1 f.

<sup>16</sup> BT-Drs. 20/1850, S. 3.

<sup>17</sup> BT-Drs. 20/1851.

schiebungsoffensive und plädiert für eine großzügigere Ausgestaltung des Chancen-Aufenthaltsrechts.<sup>18</sup> Er enthält sowohl an den deutschen Bundestag gerichtete Beschlussempfehlungen zum Vollzug und zur rechtlichen Ausgestaltung des Abschiebungsvollzugs als auch eine mittelbar an die Bundesregierung gerichtete Aufforderung zur Vorlage verschiedener Gesetzesentwürfe für ein erweitertes, stichtagsunabhängiges Chancenaufenthaltsrecht und eine Neuregelung des Abschiebungsvollzugs unter Verzicht auf das Durchsetzungselement der Abschiebehaft. Er enthält im wesentlichen rechtspolitische Forderungen ohne rechtsförmliche Umsetzungsvorschläge, zu denen im Rahmen einer rechtswissenschaftlichen Begutachtung Stellung genommen werden könnte. Soweit dem Antrag einzelne Reformvorschläge zugrunde liegen, kann ggf. auf Nachfrage im Rahmen der Anhörung Auskunft gegeben werden.

## II. Rechtliche Rahmenbedingungen

Im Bereich der humanitären Bleiberechte genießt der Gesetzgeber weitgehenden Gestaltungsspielraum, so dass der vorliegende Gesetzesentwurf kaum auf verfassungs-, konventions- oder unionsrechtliche Grenzen stößt. Da sich (migrations-)politische Zweckmäßigkeitsüberlegungen einer Bewertung durch den rechtswissenschaftlichen Sachverständigen entziehen, kann die vorliegende Stellungnahme nur punktuelle Hinweise zum möglichen Auswirkungen der Gesetzesentwürfe und zu Einzelheiten ihrer rechtstechnischen Ausgestaltung geben. Die Entscheidung über die Sinnhaftigkeit einzelner Öffnungen oder Verschärfungen der Migrationspolitik obliegt demgegenüber alleine dem parlamentarischen Gesetzgeber.

---

<sup>18</sup> BT-Drs. 20/3973, S. 1 ff.

## B. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts vom 28. September 2022 (BT-Drs. 20/3717) im Einzelnen

### I. Wiederherstellung des Gleichlaufs von Titelerteilungsverbot und besonderem Ausweisungsschutz für anerkannte Schutzberechtigte (§ 25 Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E)

#### 1. Gesetzesentwurf

§ 25 AufenthG-E soll nunmehr lauten:<sup>19</sup>

(1) Einem Ausländer ist eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn er als Asylberechtigter anerkannt ist. Dies gilt nicht, wenn der Ausländer **unter den Voraussetzungen des § 53 Absatz 3a**<sup>20</sup> ausgewiesen worden ist. Bis zur Erteilung der Aufenthaltserlaubnis gilt der Aufenthalt als erlaubt.

(2) – (5) [...]

#### 2. Bewertung

Nach der Systematik des internationalen Flüchtlingsrechts können auch anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten die Statusvorteile einer Anerkennung als international Schutzberechtigte dann verwehrt werden, wenn sie eine (insbesondere terroristische) Gefahr für den Aufnahmestaat darstellen. Nachdem der Gesetzgeber das in § 25 Abs. 1 Satz 2 AufenthG geregelte Titelerteilungsverbot zunächst bewusst parallel zu den Voraussetzungen gefasst hatte, unter den ein bereits erteilter Aufenthaltstitel für anerkannte Schutzberechtigte durch Ausweisung entzogen werden konnte,<sup>21</sup> wurde dieser Gleichlauf im Rahmen der Neu-

---

<sup>19</sup> Änderungen hervorgehoben.

<sup>20</sup> Bislang: „auf Grund eines besonders schwerwiegenden Ausweisungsinteresses nach § 54 Absatz 1“.

<sup>21</sup> Vgl. BVerwG, Urteil v. 06.03.2014 – 1 C 2.13 –, juris, Rn. 10; BVerwG, Urteil v. 22.05.2012 – 1 C 8.11 –, BVerwGE 143, 138, juris, Rn. 13.

konzipierung des Ausweisungsrechts im Rahmen des Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 15.08.2019<sup>22</sup> ohne Angabe von Gründen aufgelöst. Da der von § 25 Abs. 1 Satz 2 AufenthG derzeit in Bezug genommene § 54 Abs. 1 AufenthG zum Teil enger und zum Teil weiter gefasst ist als die sachnähere (und v.a. unionsrechtskonforme) Regelung des § 53 Abs. 3a AufenthG, warfen der gegenwärtige Rechtszustand und die damit verbundenen Systembrüche erhebliche Auslegungsfragen und Systemwidersprüche auf.<sup>23</sup> Die Neuregelung stellt den Gleichlauf zwischen (besonderen) Ausweisungsvoraussetzungen und Titelerteilungsverbot wieder her und ist daher grundsätzlich sachgerecht.

Weiterhin problematisch ist allerdings, dass § 25 Abs. 1 Satz 2 AufenthG auch in seiner neuen Fassung an eine vergangene Ausweisung anknüpft, während der Europäische Gerichtshof das Vorliegen qualifizierter Gefahren für die in Art. 24 Abs. 1 UAbs. 1, Abs. 2 RL 2011/95/EU genannten Rechtsgüter gerade im Zeitpunkt der behördlichen bzw. gerichtlichen Entscheidung fordert.<sup>24</sup> Dieser Widerspruch kann im Rahmen der nationalen Dogmatik zur Bestandskraft von Verwaltungsakten kaum bruchlos aufgelöst werden,<sup>25</sup> zumal die titelspezifische Sperrwirkung einer Ausweisung nach dem Wortlaut des § 25 Abs. 1 Satz 2 AufenthG auch die Befristung der allgemeinen Ausweisungswirkungen nach § 11 Abs. 2 Satz 2 AufenthG überdauert.<sup>26</sup> Da Art. 24 Abs. 1 UAbs. 1, Abs. 2 RL 2011/95/EU die Versagung des Aufenthaltstitels auch unabhängig davon einfordert, ob eine Ausweisung tatsächlich ausgesprochen wurde,<sup>27</sup> müsste § 25 Abs. 1 Satz 2 AufenthG aus unionsrechtlichen Gründen im Zuge der Neuregelung dahingehend angepasst werden, dass bereits das Vorliegen der Ausweisungsvoraussetzungen nach § 53 Abs. 3a AufenthG die Titelerteilungssperre auslöst. Eine Korrektur des Gesetzeswortlauts

---

<sup>22</sup> BGBl. I, 1294.

<sup>23</sup> Ausführlich VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 15.4.2021 – 12 S 2505/20 –, juris, Rn. 110 ff. sowie *Wittmann*, in: Berlitz, GK-AufenthG, § 25 Rn. 48 ff.

<sup>24</sup> Vgl. EuGH, Urteil v. 24.06.2015 – C-373/13 –, juris, Rn. 92.

<sup>25</sup> Ausführlich *Wittmann*, in: Berlitz, GK-AufenthG, § 25 Rn. 67 ff.

<sup>26</sup> Vgl. *Wittmann*, in: Berlitz, GK-AufenthG, § 25 Rn. 52. Vgl. zur früheren Rechtslage aber BVerwG, Urteil v. 06.03.2014 – 1 C 2.13 –, juris, Rn. 10.

<sup>27</sup> Vgl. *Wittmann*, in: Berlitz, GK-AufenthG, § 25 Rn. 69. Vgl. aber unten Fn. 67.



durch unionsrechtskonforme Auslegung ist demgegenüber derzeit nicht möglich, da eine solche unionsrechtskonforme Auslegung zu Lasten des individuell Betroffenen nach allgemeinen Grundsätzen ausscheidet.<sup>28</sup> Vorzugswürdig bzw. unionsrechtlich zwingend wäre daher eine Normfassung, die ausschließlich an das objektive Vorliegen der Voraussetzungen des § 53 Abs. 3 AufenthG im Zeitpunkt der behördlichen bzw. gerichtlichen Entscheidung anknüpft.<sup>29</sup>

## II. Erweiterte Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen, Heranwachsenden und (nunmehr) jungen Volljährigen (§ 25a Abs. 1, 5 und 6 AufenthG-E)

### 1. Gesetzentwurf

§ 25a AufenthG-E soll nunmehr lauten:<sup>30</sup>

#### **§ 25a AufenthG – Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten jungen Volljährigen<sup>31</sup>**

- (1) <sup>1</sup>Einem jugendlichen oder **jungen volljährigen Ausländer, der geduldet oder Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 104c ist,**<sup>32</sup> soll eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn
1. er sich seit **drei**<sup>33</sup> Jahren ununterbrochen erlaubt, geduldet oder mit einer Aufenthaltsgestattung im Bundesgebiet aufhält,
  2. er im Bundesgebiet in der Regel seit **drei**<sup>34</sup> Jahren erfolgreich eine Schule besucht oder einen anerkannten Schul- oder Berufsabschluss erworben hat,
  3. der Antrag auf Erteilung der Aufenthaltserlaubnis vor Vollendung des **27.**<sup>35</sup> Lebensjahres gestellt wird,
  4. es gewährleistet erscheint, dass er sich auf Grund seiner bisherigen Ausbildung und Lebensverhältnisse in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland einfügen kann und

---

<sup>28</sup> Vgl. Wittmann, in: Berlit, GK-AufenthG, § 25 Rn. 69.

<sup>29</sup> Also etwa: „Dies gilt dann nicht, wenn die Voraussetzungen des § 53 Abs. 3a AufenthG vorliegen“.

<sup>30</sup> Änderungen hervorgehoben.

<sup>31</sup> Bislang: „Jugendlichen und Heranwachsenden“.

<sup>32</sup> Bislang: „heranwachsenden geduldeten Ausländer“.

<sup>33</sup> Bislang: „vier“.

<sup>34</sup> Bislang: „vier“.

<sup>35</sup> Bislang: „27.“.

5. keine konkreten Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Ausländer sich nicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland bekennt.

<sup>2</sup>Solange sich der Jugendliche oder **junge Volljährige**<sup>36</sup> in einer schulischen oder beruflichen Ausbildung oder einem Hochschulstudium befindet, schließt die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen zur Sicherstellung des eigenen Lebensunterhalts die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nicht aus. <sup>3</sup>Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ist zu versagen, wenn die Abschiebung aufgrund eigener falscher Angaben des Ausländers oder aufgrund seiner Täuschung über seine Identität oder Staatsangehörigkeit ausgesetzt ist.

- (2) <sup>1</sup>Den Eltern oder einem personensorgeberechtigten Elternteil eines minderjährigen Ausländers, der eine Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 besitzt, kann eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn

1. die Abschiebung nicht aufgrund falscher Angaben oder aufgrund von Täuschungen über die Identität oder Staatsangehörigkeit oder mangels Erfüllung zumutbarer Anforderungen an die Beseitigung von Ausreisehindernissen verhindert oder verzögert wird und
2. der Lebensunterhalt eigenständig durch Erwerbstätigkeit gesichert ist.

<sup>2</sup>Minderjährigen Kindern eines Ausländers, der eine Aufenthaltserlaubnis nach Satz 1 besitzt, kann eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn sie mit ihm in familiärer Lebensgemeinschaft leben. <sup>3</sup>Dem Ehegatten oder Lebenspartner, der mit einem Begünstigten nach Absatz 1 in familiärer Lebensgemeinschaft lebt, soll unter den Voraussetzungen nach Satz 1 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. § 31 gilt entsprechend. <sup>4</sup>Dem minderjährigen ledigen Kind, das mit einem Begünstigten nach Absatz 1 in familiärer Lebensgemeinschaft lebt, soll eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.

- (3) Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 2 ist ausgeschlossen, wenn der Ausländer wegen einer im Bundesgebiet begangenen vorsätzlichen Straftat verurteilt wurde, wobei Geldstrafen von insgesamt bis zu 50 Tagessätzen oder bis zu 90 Tagessätzen wegen Straftaten, die nach diesem Gesetz oder dem Asylgesetz nur von Ausländern begangen werden können, grundsätzlich außer Betracht bleiben.
- (4) Die Aufenthaltserlaubnis kann abweichend von § 10 Absatz 3 Satz 2 erteilt werden.
- (5) Besitzt der Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis nach § 104c, sind für die Anwendung des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 1 auch die in § 60b Absatz 5 Satz 1 genannten Zeiten anzurechnen.**
- (6) Einem Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 104c soll eine Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 nur erteilt werden, wenn die Voraussetzungen des § 5 Absatz 1 Nummer 1a erfüllt sind. Hat der Ausländer die erforderlichen und ihm zumutbaren**

---

<sup>36</sup> Bislang: „Heranwachsende“.

**Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen, kann sie abweichend von Satz 1 erteilt werden.**

## 2. Bewertung

Die Neuregelung erweitert den Anwendungsbereich der Titelerteilungsnorm des § 25a Abs. 1 AufenthG, die einen durch eigene Integrationsleistungen erwirkten „Spurwechsel“ unter gegenüber § 25b Abs. 1 AufenthG privilegierten Voraussetzungen ermöglicht, auf junge Erwachsene bis zur Vollendung des 27. (statt bisher: 21.) Lebensjahres. Sie senkt zudem die zwingende Titelerteilungsvoraussetzung eines mindestens vierjährigen geduldeten, gestatteten oder erlaubten Voraufenthalts sowie vierjährigen Schulbesuchs (oder eines anerkannten Schul- oder Berufsabschlusses) auf jeweils drei Jahre ab.

Beide Gesetzesänderungen erleichtern den bereits bisher möglichen Spurwechsel maßvoll, ohne einen grundlegenden Systemwechsel zu bewirken. Ob diese Ausweitung rechtspolitisch sinnvoll und wünschenswert ist, entzieht sich einer rechtswissenschaftlichen Bewertung, zumal empirische Daten zu Integrationsanreizen und möglichen Pull-Effekten der bisherigen Regelung – soweit ersichtlich – nicht vorliegen. Da die Neuregelung zur Lösung des unbestrittenen Problems der „Kettenduldungen“ beiträgt und an unbestreitbare Integrationsleistungen anknüpft, dürfte sie aber grundsätzlich zu begrüßen sein.

Zu beachten ist allerdings, dass eine auch nur kurzfristige Unterbrechung des erlaubten, gestatteten oder geduldeten Voraufenthalts nach dem Gesetzeswortlaut bei Jugendlichen und Heranwachsenden (bzw. nunmehr auch jungen Erwachsenen) zu einem Abbruch der Anrechnung jeglicher Integrationsleistungen führt, während die (gesetzgebungstechnisch jüngere) Regelung des § 25b Abs. 1 Satz 1 AufenthG eine Berücksichtigung atypischer Fälle ermöglicht.<sup>37</sup> Die Absicht des Gesetzgebers, auch bei Anwendung des § 25a Abs. 1 AufenthG lediglich

---

<sup>37</sup> Vgl. Wittmann, in: Berlitz, GK-AufenthG, § 25a Rn. 78, 89 ff.; § 25b Rn. 91 ff.

kurzfristige Unterbrechungen auszublenden, hat demgegenüber bis heute keinen Eingang in das Gesetz gefunden.<sup>38</sup> Hier sollte erwogen werden, die Regelungstechnik des § 25a Abs. 1 AufenthG mit der Regelungstechnik des § 25b Abs. 1 AufenthG zu harmonisieren.

Die Neuregelung des § 25a Abs. 5 AufenthG-E, die bei Inhabern des neu geschaffenen „Chancen-Aufenthaltsrechts“ (§ 104c AufenthG-E) eine Anrechnung von Duldungszeiträumen ermöglicht, die nach der Sanktionsnorm des § 60b Abs. 5 Satz 1 AufenthG außer Betracht bleiben müssten, ist im Kontext des Chancenaufenthaltsrechts zu sehen. Da der Ausschlussstatbestand des § 104c Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E im Hinblick auf aktuelle Identitätstäuschungen eine mit § 60b Abs. 1 Satz 1 AufenthG vergleichbare Regelausnahme bei gegenwärtig fortwirkenden Identitätstäuschungen enthält, schafft § 25a Abs. 5 AufenthG-E einen Umkehranreiz für Identitätstäuscher, ohne die Funktion des § 60b Abs. 1 AufenthG vollständig zu konterkarieren. Er ermöglicht eine einjährige Titelerteilung allerdings auch dann, wenn der Betroffene – ohne über seine Identität zu täuschen – seiner Mitwirkungspflicht bei der Passbeschaffung dauerhaft nicht genügt.<sup>39</sup> Die Kriterien zur Ausübung des durch § 5 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. § 5 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG eingeräumten Erteilungs- bzw. Absehsensermessens bei Nichterfüllung der Passpflicht lässt der Gesetzentwurf jedoch vollständig offen, so dass mit einer divergierenden Anwendungspraxis und erheblichen Auslegungsschwierigkeiten zu rechnen ist, die – in Ermangelung gesetzlich vorgegebener Kriterien – von der Rechtsprechung kaum hinreichend aufgelöst werden können. Hier sollte der Gesetzgeber klarstellend eingreifen.

### III. Erleichterte Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration

#### 1. Gesetzesentwurf

---

<sup>38</sup> Vgl. *Wittmann*, in: Berlit, GK-AufenthG, § 25a Rn. 91.

<sup>39</sup> Vgl. § 25a Abs. 6 AufenthG-E sowie unten B. IX.2.

§ 25b AufenthG-E soll lauten:<sup>40</sup>

### § 25b AufenthG – Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration

(1) <sup>1</sup>Einem **Ausländer, der geduldet oder Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 104c ist,**<sup>41</sup> soll abweichend von § 5 Absatz 1 Nummer 1 und Absatz 2 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn er sich nachhaltig in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland integriert hat. <sup>1</sup>Dies setzt regelmäßig voraus, dass der Ausländer

1. sich seit mindestens **sechs**<sup>42</sup> Jahren oder, falls er zusammen mit einem minderjährigen ledigen Kind in häuslicher Gemeinschaft lebt, seit mindestens **vier**<sup>43</sup> Jahren ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis im Bundesgebiet aufgehalten hat,
2. sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland bekennt und über Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet verfügt,
3. seinen Lebensunterhalt überwiegend durch Erwerbstätigkeit sichert oder bei der Betrachtung der bisherigen Schul-, Ausbildungs-, Einkommens- sowie der familiären Lebenssituation zu erwarten ist, dass er seinen Lebensunterhalt im Sinne von § 2 Absatz 3 sichern wird, wobei der Bezug von Wohngeld unschädlich ist,
4. über hinreichende mündliche Deutschkenntnisse im Sinne des Niveaus A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen verfügt und
5. bei Kindern im schulpflichtigen Alter deren tatsächlichen Schulbesuch nachweist.

<sup>3</sup>Ein vorübergehender Bezug von Sozialleistungen ist für die Lebensunterhaltssicherung in der Regel unschädlich bei

1. Studierenden an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule sowie Auszubildenden in anerkannten Lehrberufen oder in staatlich geförderten Berufsvorbereitungsmaßnahmen,
2. Familien mit minderjährigen Kindern, die vorübergehend auf ergänzende Sozialleistungen angewiesen sind,
3. Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern, denen eine Arbeitsaufnahme nach § 10 Absatz 1 Nummer 3 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch nicht zumutbar ist oder
4. Ausländern, die pflegebedürftige nahe Angehörige pflegen.

---

<sup>40</sup> Änderungen hervorgehoben.

<sup>41</sup> Bislang: „geduldeten Ausländer“.

<sup>42</sup> Bislang: „acht“.

<sup>43</sup> Bislang: „vier“.

- (2) Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 ist zu versagen, wenn
1. der Ausländer die Aufenthaltsbeendigung durch vorsätzlich falsche Angaben, durch Täuschung über die Identität oder Staatsangehörigkeit oder Nichterfüllung zumutbarer Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen verhindert oder verzögert oder
  2. ein Ausweisungsinteresse im Sinne von § 54 Absatz 1 oder Absatz 2 Nummer 1 und 2 besteht.
- (3) Von den Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 2 Nummer 3 und 4 wird abgesehen, wenn der Ausländer sie wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung oder aus Altersgründen nicht erfüllen kann.
- (4) <sup>1</sup>Dem Ehegatten, dem Lebenspartner und minderjährigen ledigen Kindern, die mit einem Begünstigten nach Absatz 1 in familiärer Lebensgemeinschaft leben, soll unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 2 Nummer 2 bis 5 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. <sup>2</sup>Die Absätze 2, 3 und 5 finden Anwendung. <sup>3</sup>§ 31 gilt entsprechend.
- (5) <sup>4</sup>Die Aufenthaltserlaubnis wird abweichend von § 26 Absatz 1 Satz 1 längstens für zwei Jahre erteilt und verlängert. <sup>5</sup>Sie kann abweichend von § 10 Absatz 3 Satz 2 erteilt werden. <sup>5</sup>§ 25a bleibt unberührt.
- (6) Einem Ausländer, seinem Ehegatten oder seinem Lebenspartner und in familiärer Lebensgemeinschaft lebenden minderjährigen ledigen Kindern, die seit 30 Monaten im Besitz einer Duldung nach § 60d sind, soll eine Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 abweichend von der in Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 genannten Frist erteilt werden, wenn die Voraussetzungen nach § 60d erfüllt sind und der Ausländer über hinreichende mündliche deutsche Sprachkenntnisse verfügt; bestand die Möglichkeit des Besuchs eines Integrationskurses, setzt die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis zudem voraus, dass der Ausländer, sein Ehegatte oder sein Lebenspartner über hinreichende schriftliche Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt.
- (7) Besitzt der Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis nach § 104c, sind für die Anwendung des Absatzes 1 Satz 2 Nummer 1 auch die in § 60b Absatz 5 Satz 1 genannten Zeiten anzurechnen.**
- (8) Einem Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 104c soll eine Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 nur erteilt werden, wenn die Voraussetzungen des § 5 Absatz 1 Nummer 1a erfüllt sind. Hat der Ausländer die erforderlichen und ihm zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen, kann sie abweichend von Satz 1 erteilt werden.**

## 2. Bewertung

Die Neuregelung senkt die Voraussetzungen, unter denen im Regelfall von einer „nachhaltigen Integration“ im Sinne des § 25b Abs. 1 Satz 1 AufenthG ausgegangen werden kann, in maßvoller Weise ab. Da die vom Gesetzgeber verwendete Regelbeispielstechnik schon bisher eine Unterschreitung der Regelmindestaufenthaltszeiten ermöglichte, liegt hierin keine strukturelle Normänderung; allerdings führt die Absenkung der Regelmindestaufenthaltszeiten in Verbindung mit der bestehenden Regelbeispielstechnik dazu, dass die nunmehr festgesetzten Regelmindestaufenthaltszeiten in geeigneten Fällen noch weiter unterschritten werden können. Da die Norm in ihrer Gesamtheit auch weiterhin eine „nachhaltige Integration“ voraussetzt, ist dies unbedenklich bzw. Gegenstand alleine der politischen Bewertung. Da die Neuregelung zur Lösung des unbestrittenen Problems der „Kettenduldungen“ beiträgt, dürfte sie aber grundsätzlich zu begrüßen sein.

Im Rahmen einer Neuregelung wünschenswert wäre allerdings eine Klärung, ob die abgesenkte Regelmindestaufenthaltszeit bei häuslicher Gemeinschaft mit minderjährigen ledigen Kindern voraussetzt, dass der Betroffene im für die Titelerteilung maßgeblichen Zeitpunkt auch weiterhin mit einem Kind in häuslicher Gemeinschaft lebt. Dies kann ggf. zu Wertungswidersprüchen führen, wenn das seit Jahren (und auch weiterhin) in häuslicher Gemeinschaft lebende Kind im Titelerteilungsverfahren volljährig wird oder die häusliche Gemeinschaft mit einem minderjährigen ledigen Kind erst unmittelbar vor der (möglichen) Titelerteilung hergestellt wurde. Auch wenn die Problematik derzeit durch Normauslegung bewältigt werden kann,<sup>44</sup> könnte eine Klarstellung zur Rechtsvereinfachung beitragen. Auch im Übrigen besteht

---

<sup>44</sup> Vgl. Wittmann, in: Berlit, GK-AufenthG, § 25b Rn. 115 ff.

vereinzelter Klarstellungsbedarf etwa im Hinblick auf das Erfordernis des Sorgerechts, die Berücksichtigung von Patchworkfamilien und die Frage nach einem altersbezogenen oder abstammungsrechtlichen Begriff des Kindes.<sup>45</sup>

Die Bestimmungen des § 25b Abs. 7 und 8 AufenthG-E entsprechen § 25a Abs. 5 und 6 AufenthG, so dass auf die entsprechenden Ausführungen verwiesen werden kann.<sup>46</sup>

#### IV. Verzicht auf einfache Sprachkenntnisse als Nachzugsvoraussetzung zu qualifizierten Beschäftigten (§§ 30, 32 AufenthG-E)

##### 1. Gesetzentwurf

§ 30 AufenthG-E soll lauten: <sup>47</sup>

#### **§ 30 AufenthG - Ehegattennachzug**

(1) <sup>1</sup>Dem Ehegatten eines Ausländers ist eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn

1. beide Ehegatten das 18. Lebensjahr vollendet haben,
2. der Ehegatte sich zumindest auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen kann und
3. [...]

<sup>2</sup>Satz 1 Nummer 1 und 2 ist für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis unbeachtlich, wenn die Voraussetzungen des Satzes 1 Nummer 3 Buchstabe f vorliegen. <sup>3</sup>Satz 1 Nummer 2 ist für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis unbeachtlich, wenn

1. der Ausländer, der einen Aufenthaltstitel nach § 23 Absatz 4, § 25 Absatz 1 oder 2, § 26 Absatz 3 oder nach Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 2 Satz 1 zweite Alternative eine Niederlassungserlaubnis nach § 26 Absatz 4 besitzt und die Ehe bereits bestand, als der Ausländer seinen Lebensmittelpunkt in das Bundesgebiet verlegt hat,
2. der Ehegatte wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung nicht in der Lage ist, einfache Kenntnisse der deutschen Sprache nachzuweisen,

---

<sup>45</sup> Vgl. Wittmann, in: Berlit, GK-AufenthG, § 25b Rn. 107 ff.

<sup>46</sup> Oben B. II.2.

<sup>47</sup> Änderungen hervorgehoben.



3. bei dem Ehegatten ein erkennbar geringer Integrationsbedarf im Sinne einer nach § 43 Absatz 4 erlassenen Rechtsverordnung besteht oder dieser aus anderen Gründen nach der Einreise keinen Anspruch nach § 44 auf Teilnahme am Integrationskurs hätte,
4. der Ausländer wegen seiner Staatsangehörigkeit auch für einen Aufenthalt, der kein Kurzaufenthalt ist, visumfrei in das Bundesgebiet einreisen und sich darin aufhalten darf,
5. der Ausländer im Besitz einer Blauen Karte EU, einer ICT-Karte oder einer Mobiler-ICT-Karte oder **einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18a, § 18b Absatz 1, § 18c Absatz 3, § 18d, § 18f, § 19c Absatz 1 für eine Beschäftigung als leitender Angestellter, als Führungskraft, als Unternehmensspezialist, als Wissenschaftler, als Gastwissenschaftler, als Ingenieur oder Techniker im Forschungsteam eines Gastwissenschaftlers oder als Lehrkraft, § 19c Absatz 2 oder 4 Satz 1 oder § 21 § 18d oder § 18f ist,**<sup>48</sup>
6. es dem Ehegatten auf Grund besonderer Umstände des Einzelfalles nicht möglich oder nicht zumutbar ist, vor der Einreise Bemühungen zum Erwerb einfacher Kenntnisse der deutschen Sprache zu unternehmen **oder**
7. *der Ausländer einen Aufenthaltstitel nach den §§ 18c Absatz 3 und § 21 besitzt und die Ehe bereits bestand, als er seinen Lebensmittelpunkt in das Bundesgebiet verlegt hat, oder*<sup>49</sup>
7. **der Ausländer unmittelbar vor der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis oder einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt – EU Inhaber einer Blauen Karte EU oder einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18a, § 18b Absatz 1, § 18d, § 19c Absatz 1 für eine Beschäftigung als leitender Angestellter, als Führungskraft, als Unternehmensspezialist, als Wissenschaftler, als Gastwissenschaftler, als Ingenieur oder Techniker im Forschungsteam eines Gastwissenschaftlers oder als Lehrkraft, § 19c Absatz 2 oder 4 Satz 1 oder § 21 war.**<sup>50</sup>

(2) <sup>1</sup>Die Aufenthaltserlaubnis kann zur Vermeidung einer besonderen Härte abweichend von Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 erteilt werden. <sup>2</sup>Besitzt der Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis, kann von den anderen Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 3 Buchstabe e abgesehen werden; Gleiches gilt, wenn der Ausländer ein nationales Visum besitzt.

(3) – (5) [...]

---

<sup>48</sup> Bislang: „einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18d oder § 18f“.

<sup>49</sup> Entfällt.

<sup>50</sup> Bislang: „der Ausländer unmittelbar vor der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis oder einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt – EU Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18d war.“

§ 32 AufenthG-E soll lauten: <sup>51</sup>

### § 32 AufenthG – Kindernachzug

(1) Dem minderjährigen ledigen Kind eines Ausländers ist eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn beide Eltern oder der allein personensorgeberechtigte Elternteil einen der folgenden Aufenthaltstitel besitzt:

1. Aufenthaltserlaubnis nach § 7 Absatz 1 Satz 3 oder nach Abschnitt 3 oder 4,
2. Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 1 oder Absatz 2 Satz 1 erste Alternative,
3. Aufenthaltserlaubnis nach § 28, § 30, § 31, § 36 oder § 36a,
4. Aufenthaltserlaubnis nach den übrigen Vorschriften mit Ausnahme einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 2 Satz 1 zweite Alternative,
5. Blaue Karte EU, ICT-Karte, Mobiler-ICT-Karte,
6. Niederlassungserlaubnis oder
7. Erlaubnis zum Daueraufenthalt - EU.

(2) <sup>1</sup>Hat das minderjährige ledige Kind bereits das 16. Lebensjahr vollendet und verlegt es seinen Lebensmittelpunkt nicht zusammen mit seinen Eltern oder dem allein personensorgeberechtigten Elternteil in das Bundesgebiet, gilt Absatz 1 nur, wenn es die deutsche Sprache beherrscht oder gewährleistet erscheint, dass es sich auf Grund seiner bisherigen Ausbildung und Lebensverhältnisse in die Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland einfügen kann. <sup>2</sup>Satz 1 gilt nicht, wenn

1. der Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Absatz 4, § 25 Absatz 1 oder 2, eine Niederlassungserlaubnis nach § 26 Absatz 3 oder nach Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 2 Satz 1 zweite Alternative eine Niederlassungserlaubnis nach § 26 Absatz 4 besitzt, <sup>52</sup>
2. der Ausländer oder sein mit ihm in familiärer Lebensgemeinschaft lebender Ehegatte eine Niederlassungserlaubnis nach § 18c Absatz 3, eine Blaue Karte EU, eine ICT-Karte oder eine Mobiler-ICT-Karte oder **eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18a, § 18b Absatz 1, § 18d, § 18f, § 19c Absatz 1 für eine Beschäftigung als leitender Angestellter, als Führungskraft, als Unternehmensspezialist, als Wissenschaftler, als Gastwissenschaftler, als Ingenieur oder Techniker im Forschungsteam eines Gastwissenschaftlers oder als Lehrkraft, § 19c Absatz 2 oder 4 Satz 1 oder § 21 besitzt, oder** <sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Änderungen hervorgehoben.

<sup>52</sup> Bislang: „oder“.

<sup>53</sup> Bislang: „eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18d oder § 18f“.

3. **der Ausländer oder sein mit ihm in familiärer Lebensgemeinschaft lebender Ehegatte unmittelbar vor der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis oder einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt – EU Inhaber einer Blauen Karte EU oder einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18a, § 18b Absatz 1, § 18d, § 19c Absatz 1 für eine Beschäftigung als leitender Angestellter, als Führungskraft, als Unternehmensspezialist, als Wissenschaftler, als Gastwissenschaftler, als Ingenieur oder Techniker im Forschungsteam eines Gastwissenschaftlers oder als Lehrkraft, § 19c Absatz 2 oder 4 Satz 1 oder § 21 war.**

(3) – (5) [...]

## 2. Bewertung

Die Neuregelungen betreffen Gegenausnahmen zum Erfordernis einfacher Sprachkenntnisse als Voraussetzung des Familiennachzugs zu Ausländern. Da der Gesetzesentwurf diese Voraussetzung als Hindernis für die Anwerbung ausländischer Fachkräfte begreift,<sup>54</sup> soll bislang nur für Angehörige von Inhabern unionsrechtlich determinierter Aufenthaltstitel gültige Ausnahme auf Angehörige anderer qualifizierter Arbeitnehmer erstreckt werden.

Ob der Gesetzgeber der mit dem Spracherfordernis verbundenen Beseitigung möglicher Integrationshemmnisse für Ehegatten ausländischer Arbeitnehmer oder dem Interesse an der Anwerbung ausländischer Fachkräfte den Vorzug geben will, ist Gegenstand der politischen Bewertung. Ob die bestehende Regelung innerhalb ihres Anwendungsbereichs zur Aufrechterhaltung praktischer Integrationshemmnisse beigetragen hat, entzieht sich der Kenntnis des Sachverständigen. Da die Neuregelung ihren Anwendungsbereich durch die Einbeziehung z.B. von Arbeitnehmern mit qualifizierter Berufsausbildung erheblich erweitert, könnte ggf. im Rahmen einer Evaluation sichergestellt werden, dass die Neuregelung auch langfristig keine vermeidbaren Integrationshemmnisse bewirkt.

---

<sup>54</sup> BT-Drs. 20/3717, S. 39.

V. Ausweitung der fakultativen Zugangsberechtigung zu Integrationskursen und berufsbezogener Deutschsprachförderung (§ 44 Abs. 4, § 45a Abs. 2 AufenthG-E)

1. Gesetzentwurf

§ 44 AufenthG-E soll lauten:<sup>55</sup>

**§ 44 AufenthG – Berechtigung zur Teilnahme an einem Integrationskurs**

- (1) <sup>1</sup>Einen Anspruch auf die einmalige Teilnahme an einem Integrationskurs hat ein Ausländer, der sich dauerhaft im Bundesgebiet aufhält, wenn [...].
- (2) Der Teilnahmeanspruch nach Absatz 1 erlischt [...].
- (3) Der Anspruch auf Teilnahme am Integrationskurs besteht nicht, [...].
- (4) <sup>1</sup>Ein Ausländer, der einen Teilnahmeanspruch nicht oder nicht mehr besitzt, kann im Rahmen verfügbarer Kursplätze zur Teilnahme zugelassen werden. <sup>2</sup>Diese Regelung findet entsprechend auf deutsche Staatsangehörige Anwendung, wenn sie nicht über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen und in besonderer Weise integrationsbedürftig sind, sowie auf Ausländer, die
  1. eine Aufenthaltsgestattung besitzen und
    - a) bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist oder
    - b) die vor dem 1. August 2019 in das Bundesgebiet eingereist sind, sich seit mindestens drei Monaten gestattet im Bundesgebiet aufhalten, nicht aus einem sicheren Herkunftsstaat nach § 29a des Asylgesetzes stammen und bei der Agentur für Arbeit ausbildungsuchend, arbeitsuchend oder arbeitslos gemeldet sind oder beschäftigt sind oder in einer Berufsausbildung im Sinne von § 57 Absatz 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch stehen oder in Maßnahmen nach dem Zweiten Unterabschnitt des Dritten Abschnitts des Dritten Kapitels oder § 74 Absatz 1 Satz 2 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch gefördert werden oder bei denen die Voraussetzungen des § 11 Absatz 4 Satz 2 und 3 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vorliegen<sup>56</sup> oder
  2. eine Duldung nach § 60a Absatz 2 Satz 3 besitzen oder

---

<sup>55</sup> Änderungen hervorgehoben.

<sup>56</sup> Entfällt.

3. eine Aufenthaltserlaubnis nach **§ 24 oder § 25 Absatz 5** besitzen.

*<sup>3</sup>Bei einem Asylbewerber, der aus einem sicheren Herkunftsstaat nach § 29a des Asylgesetzes stammt, wird vermutet, dass ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt nicht zu erwarten ist.<sup>57</sup>*

§ 45a AufenthG-E soll lauten:<sup>58</sup>

#### **§ 45a AufenthG – Berufsbezogene Deutschsprachförderung; Verordnungsermächtigung**

- (1) <sup>1</sup>Die Integration in den Arbeitsmarkt kann durch Maßnahmen der berufsbezogenen Deutschsprachförderung unterstützt werden. <sup>2</sup>Diese Maßnahmen bauen in der Regel auf der allgemeinen Sprachförderung der Integrationskurse auf. <sup>3</sup>Die berufsbezogene Deutschsprachförderung wird vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge koordiniert und durchgeführt. <sup>4</sup>Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge bedient sich zur Durchführung der Maßnahmen privater oder öffentlicher Träger.
- (2) <sup>1</sup>Ein Ausländer ist zur Teilnahme an einer Maßnahme der berufsbezogenen Deutschsprachförderung verpflichtet, wenn er Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch bezieht und die Teilnahme an der Maßnahme in einer Eingliederungsvereinbarung nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch vorgesehen ist. <sup>2</sup>Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und Leistungen der aktiven Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch bleiben unberührt. <sup>3</sup>*Die Teilnahme an der berufsbezogenen Deutschsprachförderung setzt für Ausländer mit einer Aufenthaltsgestattung nach dem Asylgesetz voraus, dass*
1. *bei dem Ausländer ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist oder*
  2. *der Ausländer vor dem 1. August 2019 in das Bundesgebiet eingereist ist, er sich seit mindestens drei Monaten gestattet im Bundesgebiet aufhält, nicht aus einem sicheren Herkunftsstaat nach § 29a des Asylgesetzes stammt und bei der Agentur für Arbeit ausbildungsuchend, arbeitssuchend oder arbeitslos gemeldet ist oder beschäftigt ist oder in einer Berufsausbildung im Sinne von § 57 Absatz 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch steht oder in Maßnahmen nach dem Zweiten Unterabschnitt des Dritten Abschnitts des Dritten Kapitels oder § 74 Absatz 1 Satz 2 des Dritten Buches*

---

<sup>57</sup> Entfällt.

<sup>58</sup> Änderungen hervorgehoben.

*Sozialgesetzbuch gefördert wird oder bei dem die Voraussetzungen des § 11 Absatz 4 Satz 2 und 3 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vorliegen.*

*<sup>4</sup>Bei einem Asylbewerber, der aus einem sicheren Herkunftsstaat nach § 29a des Asylgesetzes stammt, wird vermutet, dass ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt nicht zu erwarten ist.<sup>59</sup>*

(3) [...]

## 2. Bewertung

Die Neuregelung des § 44 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 AufenthG-E räumt die Möglichkeit zur Teilnahme an Integrationskursen im Rahmen der vorhandenen Kapazitäten nunmehr auch Inhabern einer Aufenthaltsgestattung, d.h. Ausländern während eines laufenden Asylverfahrens, unabhängig von ihrer individuellen Bleibeperspektive ein. Der Verzicht auf eine Prüfung der individuellen Bleibeperspektive außerhalb der dafür vorgesehenen asyl- und aufenthaltsrechtlichen Verfahren ist sachgerecht, da eine solche Prüfung praktisch nur mit erheblichem Aufwand geleistet werden kann und außer Verhältnis zu ihrem Ertrag steht. Eine wesentliche Kostensteigerung ist nicht zu erwarten, da der Anspruch nach § 44 Abs. 4 AufenthG unter dem Vorbehalt der Nichtausschöpfung der vorhandenen Kapazitäten steht. Ob ein bedingter Teilnahmeanpruch auch in Fällen unsicherer oder zweifelhafter Bleibeperspektive bereits ab dem ersten Aufenthaltstag eingeräumt werden soll, ist Frage der politischen Abwägung. Alternativ könnte hier eine Wartefrist geregelt werden, innerhalb derer seitens des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge regelmäßig über den Asylantrag entschieden werden kann; rechtlich besteht hierfür jedoch keine Notwendigkeit.

Parallel zu § 44 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 AufenthG-E eröffnet die Streichung des § 45a Abs. 2 Satz 3 und 4 AufenthG den Zugang zu Leistungen der berufsbezogenen Deutschsprachförderung

---

<sup>59</sup> Entfällt.

auch Inhabern einer Aufenthaltsgestattung unabhängig von der individuellen Bleibeperspektive, so dass die vorstehenden Erwägungen entsprechend gelten. Eine Verpflichtung zur Teilnahme an Maßnahmen im Sinne des § 45a Abs. 2 Satz 1 AufenthG besteht für diesen Personenkreis nicht, da Inhaber einer Aufenthaltsgestattung von Leistungen nach dem SGB II ausgeschlossen sind.<sup>60</sup>

Die Neuregelung des § 44 Abs. 4 Satz 2 Nr. 3 AufenthG-E erstreckt die Möglichkeit der Zulassung zu Integrationskursen im Rahmen der verfügbaren Kursplätze weiterhin auf Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis zum vorübergehenden Schutz (§ 24 AufenthG). Dies ist sachgerecht, weil von der Regelung des § 24 AufenthG erstmals im Hinblick auf Vertriebene des Ukraine-Konflikts Gebrauch gemacht wurde<sup>61</sup> und derzeit nicht absehbar ist, ob und in welchen Fällen mit einer Rückkehr der Betroffenen zu rechnen ist.

## VI. Neuregelung des Ausweisungsrechts für anerkannte Schutzberechtigte (§ 53 Abs. 3a, 3b AufenthG-E)

### 1. Gesetzentwurf

§ 53 AufenthG-E soll lauten:<sup>62</sup>

### **§ 53 AufenthG – Ausweisung**

- (1) Ein Ausländer, dessen Aufenthalt die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die freiheitliche demokratische Grundordnung oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland gefährdet, wird ausgewiesen, wenn die unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles vorzunehmende Abwägung der Interessen an der Ausreise mit den Interessen an einem weiteren Verbleib des Ausländers im Bundesgebiet ergibt, dass das öffentliche Interesse an der Ausreise überwiegt.

---

<sup>60</sup> § 1 Abs. 1 Nr. 1 AsylbLG i.V.m. § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 SGB II.

<sup>61</sup> Vgl. Durchführungsbeschlusses (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes (ABl. L 71 vom 4. März 2022, S. 1).

<sup>62</sup> Änderungen hervorgehoben.

- (2) Bei der Abwägung nach Absatz 1 sind nach den Umständen des Einzelfalles insbesondere die Dauer seines Aufenthalts, seine persönlichen, wirtschaftlichen und sonstigen Bindungen im Bundesgebiet und im Herkunftsstaat oder in einem anderen zur Aufnahme bereiten Staat, die Folgen der Ausweisung für Familienangehörige und Lebenspartner sowie die Tatsache, ob sich der Ausländer rechtstreu verhalten hat, zu berücksichtigen.
- (3) Ein Ausländer, dem nach dem Assoziationsabkommen EWG/Türkei ein Aufenthaltsrecht zusteht oder der eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt – EU besitzt, darf nur ausgewiesen werden, wenn das persönliche Verhalten des Betroffenen gegenwärtig eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt und die Ausweisung für die Wahrung dieses Interesses unerlässlich ist.
- (3a) Ein Ausländer, der als Asylberechtigter anerkannt ist, der im Bundesgebiet die Rechtsstellung eines ausländischen Flüchtlings **im Sinne des § 3 Absatz 1 des Asylgesetzes oder eines subsidiär Schutzberechtigten im Sinne des § 4 Abs. 1 des Asylgesetzes** genießt oder der einen von einer Behörde der Bundesrepublik Deutschland ausgestellten Reiseausweis nach dem Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (BGBl. 1953 II S. 559) besitzt, darf nur **bei Vorliegen zwingender Gründe der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung ausgewiesen werden**.<sup>63</sup>
- (3b) Ein Ausländer, der die Rechtsstellung eines subsidiär Schutzberechtigten im Sinne des § 4 Absatz 1 des Asylgesetzes genießt, darf nur ausgewiesen werden, wenn er eine schwere Straftat begangen hat oder er eine Gefahr für die Allgemeinheit oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland darstellt.*<sup>64</sup>
- (4) Ein Ausländer, der einen Asylantrag gestellt hat, kann nur unter der Bedingung ausgewiesen werden, dass das Asylverfahren unanfechtbar ohne Anerkennung als Asylberechtigter oder ohne die Zuerkennung internationalen Schutzes (§ 1 Absatz 1 Nummer 2 des Asylgesetzes) abgeschlossen wird. Von der Bedingung wird abgesehen, wenn
1. ein Sachverhalt vorliegt, der nach **Absatz 3a**<sup>65</sup> eine Ausweisung rechtfertigt oder
  2. eine nach den Vorschriften des Asylgesetzes erlassene Abschiebungsandrohung vollziehbar geworden ist.

---

<sup>63</sup> Bislang: „ausgewiesen werden, wenn er aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder eine terroristische Gefahr anzusehen ist oder er eine Gefahr für die Allgemeinheit darstellt, weil er wegen einer schweren Straftat rechtskräftig verurteilt wurde“.

<sup>64</sup> Entfällt.

<sup>65</sup> Zuvor: „Abs. 3“.



## 2. Bewertung

Die Neuregelung des § 53 Abs. 3a AufenthG-E dient der Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben des Art. 24 Abs. 1 UAbs. 1 und Abs. 2 der RL 2011/95/EU (Qualifikationsrichtlinie)<sup>66</sup> und ist daher jedenfalls sachgerecht, wenn nicht gar zwingend.<sup>67</sup> § 53 Abs. 3b AufenthG kann wg. der Aufnahme der subsidiär Schutzberechtigten in § 53 Abs. 3a AufenthG-E entfallen.

Die Änderung der in § 53 Abs. 4 Nr. 1 AufenthG enthaltenen Verweisung auf Abs. 3 in eine Verweisung auf Abs. 4 korrigiert ein offensichtliches Redaktionsversehen des historischen Gesetzgebers.<sup>68</sup>

## VII. Einführung einer Beschäftigungserlaubnis kraft Gesetzes für (nur) geduldete Schutzberechtigte

### 1. Gesetzentwurf

§ 60a Abs. 6 AufenthG soll wie folgt ergänzt werden:<sup>69</sup>

#### **§ 60a AufenthG – Vorübergehende Aussetzung der Abschiebung (Duldung)**

(1) – (5) [...]

(6) <sup>1</sup>Einem Ausländer, der eine Duldung besitzt, darf die Ausübung einer Erwerbstätigkeit nicht erlaubt werden, wenn

1. er sich in das Inland begeben hat, um Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu erlangen,
2. aufenthaltsbeendende Maßnahmen bei ihm aus Gründen, die er selbst zu vertreten hat, nicht vollzogen werden können oder

---

<sup>66</sup> Vgl. zur Regelungssystematik VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 15.4.2021 – 12 S 2505/20 –, juris, Rn. 110.

<sup>67</sup> Gegen eine zwingende Natur der in Art. 24 Abs. 1 UAbs. 1, Abs. 2 RL 2011/95/EU geregelten Ausschlussgründe aber VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 15.4.2021 – 12 S 2505/20 –, juris, Rn. 115. Diese Einschätzung erscheint aufgrund des in der Entscheidung angeführten Normwortlauts jedoch nicht zwingend.

<sup>68</sup> BT-Drs. 20/3717, S. 43.

<sup>69</sup> Änderungen hervorgehoben.

3. er Staatsangehöriger eines sicheren Herkunftsstaates nach § 29a des Asylgesetzes ist und sein nach dem 31. August 2015 gestellter Asylantrag abgelehnt oder zurückgenommen wurde, es sei denn, die Rücknahme erfolgte auf Grund einer Beratung nach § 24 Absatz 1 des Asylgesetzes beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, oder ein Asylantrag nicht gestellt wurde.

<sup>2</sup>Zu vertreten hat ein Ausländer die Gründe nach Satz 1 Nummer 2 insbesondere, wenn er das Abschiebungshindernis durch eigene Täuschung über seine Identität oder Staatsangehörigkeit oder durch eigene falsche Angaben selbst herbeiführt. <sup>3</sup>Satz 1 Nummer 3 gilt bei unbegleiteten minderjährigen Ausländern nicht für die Rücknahme des Asylantrags oder den Verzicht auf die Antragstellung, wenn die Rücknahme oder der Verzicht auf das Stellen eines Asylantrags im Interesse des Kindeswohls erfolgte.

**<sup>4</sup>Abweichend von den Sätzen 1 bis 3 ist einem Ausländer, der als Asylberechtigter anerkannt ist, der im Bundesgebiet die Rechtsstellung eines ausländischen Flüchtlings oder eines subsidiär Schutzberechtigten genießt, die Erwerbstätigkeit erlaubt.**

## 2. Bewertung

Nach § 4a Abs. 4 AufenthG darf ein Ausländer eine Erwerbstätigkeit nur ausüben, wenn er auf Grund einer zwischenstaatlichen Vereinbarung, eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung ohne Aufenthaltstitel hierzu berechtigt ist oder deren Ausübung ihm durch die zuständige Behörde erlaubt wurde. Nach § 32 Abs. 1 Satz 1 BeschV kann geduldeten Ausländern die Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung erteilt werden, wenn sie sich seit drei Monaten erlaubt, geduldet oder mit einer Aufenthaltsgestattung im Bundesgebiet aufhalten. Abweichend hiervon normiert § 60a Abs. 6 Satz 1 – 3 AufenthG diverse Fallgruppen, in denen die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis an Geduldete ausscheidet (Beschäftigungserlaubniserteilungsverbot).

Die Neuregelung des § 60a Abs. 6 Satz 4 AufenthG betrifft (nur) Ausländer, die als Asylberechtigte anerkannt sind oder die Rechtsstellung als International Schutzberechtigte genießen, von der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis aber nach § 25 Abs. 1 Satz 2 AufenthG oder aufgrund einer Ausweisung nach § 53 Abs. 3a AufenthG ausgeschlossen sind. Da auch eine Abschiebung der Betroffenen aufgrund der bestehenden Rückkehrgefährdung und der absoluten Natur des

konventionsrechtlichen Refoulementverbots (sowie der Menschenwürdegarantie des Grundgesetzes) regelmäßig ausscheidet (§ 60 Abs. 1 Satz 1 AufenthG), befinden sich die Betroffenen in einer dauerhaft prekären Situation. Die Eröffnung des Zugangs zum Arbeitsmarkt ist in dieser Situation unionsrechtlich zwingend vorgeschrieben;<sup>70</sup> sie erscheint auch unabhängig davon sachgerecht und geboten.

Die seitens des Gesetzentwurfs vorgeschlagene Ausgestaltung gibt Anlass zu folgenden ergänzenden Hinweisen:

- Ungeregelt bleibt die Situation von Ausländern, die die positiven Voraussetzungen z.B. der Flüchtlingseigenschaft erfüllen, aufgrund eigener Verfehlungen aber von der Zuerkennung internationalen Schutzes ausgeschlossen sind.<sup>71</sup> Da in diesen Fällen dennoch regelmäßig Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 5 oder Abs. 7 AufenthG bestehen, die nicht durch Fehlverhalten der Betroffenen verwirkt werden können, eine Titelerteilung aber nach § 25 Abs. 3 Satz 3 AufenthG ausscheidet, befindet sich die Betroffenen dauerhaft in einer Situation, die mit der anerkannter Schutzberechtigter ohne Aufenthaltstitel vergleichbar ist, ohne von der Neuregelung des § 60a Abs. 6 Satz 4 AufenthG-E profitieren zu können. Auch wenn eine Gleichstellung hier unionsrechtlich nicht geboten ist,<sup>72</sup> erscheint eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der Neuregelung auf in der Sache vergleichbaren Fälle erwägenswert.
- Normsystematisch ist die Regelung als § 60a Abs. 6 Satz 4 AufenthG deplatziert, weil § 60a Abs. 6 AufenthG bislang nur an die Ausländerbehörde adressierte Verbote, eine Beschäftigungserlaubnis zu erteilen, regelt. Normsystematisch zweckmäßiger wäre eine Regelung z.B. als § 4a Abs. 4 Satz 2 AufenthG, § 4a Abs. 4a AufenthG oder § 60a Abs. 7 AufenthG, da die Neuregelung eine gesetzliche Beschäftigungserlaubnis begründet.

---

<sup>70</sup> Art. 26 Abs. 1 RL 2011/95/EU.

<sup>71</sup> Vgl. § 3 Abs. 2, Abs. 4 AsylG i.V.m. § 60 Abs. 8 Satz 1 oder 3 AufenthG sowie § 4 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 1 – 3 AsylG.

<sup>72</sup> Art. 26 Abs. 1 RL 2011/95/EU setzt die Zuerkennung internationalen Schutzes voraus und betrifft Personen, die lediglich über nationalen Abschiebungsschutz verfügen, daher nicht.

- Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass der Begriff der Erwerbstätigkeit des § 4a Abs. 4 AufenthG neben der abhängigen Beschäftigung auch die selbstständige Erwerbstätigkeit erfasst, das Gesetz für Geduldete bislang aber keine Möglichkeit zur Ausübung selbstständiger Beschäftigungen vorsieht. Wohl bedingt durch die (ungünstige) normsystematische Anbindung des § 60a Abs. 6 Satz 4 AufenthG-E an die Regelung des § 60a Abs. 6 AufenthG regelt auch dieser jedoch nur die Erlaubnis zur Ausübung einer (abhängigen) Beschäftigung. Da kein Grund ersichtlich ist, vorhersehbar dauerhaft im Bundesgebiet aufhältigen Ausländern die Ausübung selbstständigen Erwerbstätigkeiten ausnahmslos zu untersagen, sollte die Neuregelung ggf. auf die Ausübung selbstständiger Erwerbstätigkeiten erstreckt werden.
- Unabhängig davon sollte erwogen werden, das Beschäftigungserteilungsverbot des § 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 AufenthG an die beabsichtigte Neuregelung des § 12a AsylG anzupassen, da sonst eine so wohl nicht beabsichtigte Gesetzesverschärfung eintritt.<sup>73</sup>

## VIII. Verlängerung der Höchstdauer der Abschiebungshaft bei (i.d.R.) verurteilten Straftätern

### 1. Gesetzentwurf

§ 62 AufenthG-E soll lauten:<sup>74</sup>

### **§ 62 AufenthG – Abschiebungshaft**

(1) – (2) [...]

(3) <sup>1</sup>Ein Ausländer ist zur Sicherung der Abschiebung auf richterliche Anordnung in Haft zu nehmen (Sicherungshaft), wenn

1. Fluchtgefahr besteht,

---

<sup>73</sup> Vgl. die Stellungnahme des Sachverständigen zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren vom heutigen Tage, B. III. 2.

<sup>74</sup> Änderungen hervorgehoben.

2. der Ausländer auf Grund einer unerlaubten Einreise vollziehbar ausreisepflichtig ist oder
3. eine Abschiebungsanordnung nach § 58a ergangen ist, diese aber nicht unmittelbar vollzogen werden kann.

<sup>2</sup>Von der Anordnung der Sicherungshaft nach Satz 1 Nummer 2 kann ausnahmsweise abgesehen werden, wenn der Ausländer glaubhaft macht, dass er sich der Abschiebung nicht entziehen will. <sup>3</sup>Die Sicherungshaft ist unzulässig, wenn feststeht, dass aus Gründen, die der Ausländer nicht zu vertreten hat, die Abschiebung nicht innerhalb der nächsten drei Monate durchgeführt werden kann; **bei einem Ausländer, bei dem ein Fall des § 54 Absatz 1 Nummer 1 bis 1b oder Absatz 2 Nummer 1 oder 3 vorliegt und auf den nicht das Jugendstrafrecht angewendet wurde oder anzuwenden wäre, gilt abweichend ein Zeitraum von sechs Monaten.** <sup>4</sup>Abweichend von Satz 3 ist die Sicherungshaft bei einem Ausländer, von dem eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit ausgeht, auch dann zulässig, wenn die Abschiebung nicht innerhalb der nächsten drei Monate durchgeführt werden kann.

## 2. Bewertung

Die Neuregelung verlängert die maximale Dauer der Abschiebungshaft (Sicherungshaft) auf das unionsrechtlich regelmäßig zulässige Höchstmaß von sechs Monaten.<sup>75</sup> Die gesetzlich vorgesehenen Anwendungsfälle betreffen wegen vorsätzlicher Tatbegehung zu einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten verurteilte Straftäter<sup>76</sup> sowie Personen, die Betäubungsmittelstraftaten nach § 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BtMG<sup>77</sup> begangen haben.<sup>78</sup>

---

<sup>75</sup> Vgl. Art. 15 Abs. 5 RL 2008/115/EG.

<sup>76</sup> § 53 Abs. 1 Nr. 1 – 1b, Abs. 2 Nr. 1 AufenthG.

<sup>77</sup> § 29 BtMG – Straftaten

(1) Mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer

1. Betäubungsmittel unerlaubt anbaut, herstellt, mit ihnen Handel treibt, sie, ohne Handel zu treiben, einführt, ausführt, veräußert, abgibt, sonst in den Verkehr bringt, erwirbt oder sich in sonstiger Weise verschafft, [...]

<sup>78</sup> § 53 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG.

Die Zweckmäßigkeit einer solchen Ausschöpfung des unionsrechtlichen Regelhöchstmaßes erscheint zweifelhaft, zumal die praktische Anwendung der Norm stets eine verfassungs- und unionsrechtskonforme Auslegung und Anwendung erfordern dürfte. Zweifelhaft erscheint die Anwendung insbesondere auf Fälle, in denen sich der Haftgrund lediglich aus dem Umstand der unerlaubten Einreise ergibt<sup>79</sup> und die Ausschöpfung der Regelhöchstfrist lediglich mit der Begehung einfacher Betäubungsmitteldelikte, die nicht notwendigerweise strafrechtlich geahndet wurden, gerechtfertigt wird.<sup>80</sup> Die Frage, ob ein solches Betäubungsmitteldelikt im Falle einer hypothetischen Strafverfolgung nach Jugendstrafrecht zu beurteilen wäre, ist im Verfahren der Anordnung von Sicherungshaft zudem nicht sinnvoll zu klären, zumal entsprechende Entscheidungen regelmäßig zunächst im Rahmen des richterlichen Bereitschaftsdiensts ergehen. Die Verweisung auf § 54 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG sollte daher gestrichen werden. Auch im Übrigen wäre die Erforderlichkeit der Neuregelung kritisch zu hinterfragen, zumal § 62 Abs. 3 Satz 4 AufenthG bereits jetzt eine Überschreitung der gesetzlichen Dreimonatsfrist gegenüber Gefährdern ermöglicht.<sup>81</sup>

## IX. Einführung eines Chancenaufenthaltsrechts (§ 104c AufenthG-E)

### 1. Gesetzentwurf

§ 104c AufenthG-E soll neu eingefügt werden:

#### **§ 104c AufenthG – Chancen-Aufenthaltsrecht**

- (1) <sup>1</sup>Einem geduldeten Ausländer soll abweichend von § 5 Absatz 1 Nummer 1, 1a und 4 sowie § 5 Absatz 2 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn er sich am 1. Januar 2022 seit fünf Jahren ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis im Bundesgebiet aufgehalten hat und er

---

<sup>79</sup> § 62 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 AufenthG.

<sup>80</sup> § 62 Abs. 3 Satz 3 Hs. 2 AufenthG-E i.V.m. § 53 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG.

<sup>81</sup> § 62 Abs. 3 Satz 3 AufenthG sollte jedoch dahingehend ergänzt werden, dass eine Höchstfrist von sechs Monaten auch in Gefährderfällen nicht bzw. nur in Ausnahmefällen überschritten werden kann (Art. 15 Abs. 5 Satz 2, Abs. 6 RL 2008/115/EG).

1. sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland bekennt und
2. nicht wegen einer im Bundesgebiet begangenen vorsätzlichen Straftat verurteilt wurde, wobei Geldstrafen von insgesamt bis zu 50 Tagessätzen oder bis zu 90 Tagessätzen wegen Straftaten, die nach dem Aufenthaltsgesetz oder dem Asylgesetz nur von Ausländern begangen werden können, oder Verurteilungen nach dem Jugendstrafrecht, die nicht auf Jugendstrafe lauten, grundsätzlich außer Betracht bleiben.

<sup>2</sup>Die Aufenthaltserlaubnis nach Satz 1 soll versagt werden, wenn der Ausländer wiederholt vorsätzlich falsche Angaben gemacht oder über seine Identität oder Staatsangehörigkeit getäuscht hat und dadurch seine Abschiebung verhindert. Für die Anwendung des Satzes 1 sind auch die in § 60b Absatz 5 Satz 1 genannten Zeiten anzurechnen.

(2) <sup>1</sup>Dem Ehegatten, dem Lebenspartner und minderjährigen, ledigen Kindern, die mit einem Begünstigten nach Absatz 1 in häuslicher Gemeinschaft leben, soll unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 Nummer 1 und 2 eine Aufenthaltserlaubnis auch dann erteilt werden, wenn diese sich am 1. Januar 2022 noch nicht seit fünf Jahren ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis im Bundesgebiet aufgehalten haben. <sup>2</sup>Das Gleiche gilt für das volljährige ledige Kind, wenn es bei der Einreise in das Bundesgebiet minderjährig war. <sup>3</sup>Absatz 1 Satz 2 findet entsprechende Anwendung.

(3) <sup>1</sup>Die Aufenthaltserlaubnis kann abweichend von § 10 Absatz 3 Satz 2 erteilt werden. Sie gilt als Aufenthaltstitel nach Kapitel 2 Abschnitt 5. <sup>2</sup>Sie wird für ein Jahr erteilt und ist nicht verlängerbar. <sup>3</sup>Während des Aufenthalts nach Satz 3 kann nur eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a oder § 25b erteilt werden. <sup>4</sup>Der Antrag auf Erteilung eines anderen Aufenthaltstitels als nach § 25a oder § 25b entfaltet nicht die Wirkung nach § 81 Absatz 4.

(4) <sup>1</sup>Der Ausländer ist spätestens bei der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis auf die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b und, falls er das 27. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, nach § 25a hinzuweisen. <sup>2</sup>Dabei soll die Ausländerbehörde auch konkrete Handlungspflichten, die in zumutbarer Weise zu erfüllen sind, bezeichnen.

## 2. Bewertung

Das Chancenaufenthaltsrecht begründet eine stichtagsgebundene Altfallregelung, die geduldeten Ausländern bei am Stichtag des 1. Januar 2022 ununterbrochen geduldetem, gestatte-

tem oder erlaubten Aufenthalt einen von eigenen Integrationsleistungen (weitgehend) unabhängigen Regelanspruch auf Erteilung eines auf ein Jahr befristeten Aufenthaltstitels einräumt, auch wenn der Lebensunterhalt nicht gesichert ist, die Identität nicht geklärt ist und die gesetzliche Passpflicht derzeit nicht erfüllt wird. Die Titelerteilung setzt voraus, dass der Betroffene sich zur freiheitlich demokratischen Grundordnung bekennt und nicht zu wegen einer im Bundesgebiet begangenen vorsätzlichen Straftat von einiger Schwere verurteilt wurde. Sie soll regelmäßig versagt werden, wenn der Ausländer wiederholt vorsätzlich falsche Angaben gemacht oder über seine Identität oder Staatsangehörigkeit getäuscht hat und dadurch seine Abschiebung verhindert.

Nach der gesetzlichen Systematik soll die einjährige Chancenaufenthaltszeit dem Ausländer die Mitwirkung an der Klärung der eigenen Identität (sowie ggf. auch die Erfüllung der Passbeschaffungspflicht) ermöglichen, ohne aufgrund der erfolgten Identitätsklärung unmittelbare Abschiebungsmaßnahmen befürchten zu müssen. Gelingt die erforderliche Identitätsklärung und erfüllt der Ausländer zugleich die Voraussetzungen einer Titelerteilung nach § 25a Abs. 1 AufenthG (gute Integration von Jugendlichen und jungen Erwachsenen) bzw. § 25b Abs. 1 AufenthG (nachhaltige Integration), soll ihm eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.

Die Neuregelung des § 104c AufenthG-E wäre Ausdruck eines Paradigmenwechsels der Migrationspolitik gegenüber früheren Legislaturperioden. Während zunächst die strikte Durchsetzung gesetzlicher Mitwirkungspflichten mit Hilfe zunehmend verschärfter Sanktionen im Vordergrund stand, hatte sich der Gesetzgeber der 19. Legislaturperiode wiederholt für Anreizregelungen entschieden, die die betroffenen Ausländer im Hinblick auf die Identitätsklärung und die Erfüllung der Passpflicht zwar verbindlich zu Vorleistungen aufforderten, ihnen die im Erfolgsfall aber eine langfristige Aufenthaltsperspektive in Aussicht stellten.<sup>82</sup> Aufgrund der fortbestehenden – wahrgenommenen oder tatsächlichen – Gefahr einer Abschiebung gerade auf-

---

<sup>82</sup> § 60c und § 60d AufenthG-E.



grund eigener Mitwirkungsbemühungen vor Verwirklichung der gesicherten Aufenthaltsperspektive bestanden jedoch wesentliche Anreize dafür fort, einen prekären, aber faktisch weitgehend abschiebungssicheren Aufenthaltszustand der bloßen Aussicht auf einen geregelten Aufenthalt vorzuziehen.

Wohl aufgrund dieser Erfahrungen geht das Chancenaufenthaltsrecht nunmehr gegenüber geeigneten Ausländergruppen in Vorleistung. Es räumt daher zunächst ein befristetes, abgesehen vom langjährigen Voraufenthalt weitgehend voraussetzungsloses Aufenthaltsrecht ein und verlangt eine (hinreichende) Identitätsklärung<sup>83</sup> erst am Ende des einjährigen Chancenzeitraums, um weniger risikobehaftete Anreize für eigene Integrationsbemühungen zu setzen. Da die früheren Regelungsansätze jedenfalls nicht in der Breite zu einer befriedigenden Lösung der Problematik dauerhaft prekärer Aufenthalte („Kettenduldungen“) geführt haben, erscheint ein solcher, als stichtagsbezogene Altfallregelung ausgestalteter Neuansatz grundsätzlich sachgerecht. Ob er die in ihn gesetzten Erwartungen in der Praxis erfüllt, kann erst seine tatsächliche Anwendung zeigen; es erscheint jedenfalls nicht ausgeschlossen. Durch die Ausgestaltung als stichtagsbezogene Altfallregelung werden Anreize für einen unerlaubten Zuzug aus dem Ausland („Pull-Effekte“) so weit wie möglich vermieden;<sup>84</sup> sie ermöglicht bei ausreichender fachwissenschaftlich-empirischer Begleitung zudem wertvolle Erkenntnisse für zukünftige Gesetzgebungsverfahren. Da die Problematik dauerhafter prekärer Aufenthalte auch in Zukunft auftreten wird, erscheint eine Evaluation des Gesetzes auch dann zweckmäßig, wenn eine Verlängerung bzw. erneute Stichtagsregelung derzeit nicht beabsichtigt ist.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> Vgl. zur Passbeschaffungspflicht sogleich.

<sup>84</sup> Zur Frage, inwieweit die konkrete Ausgestaltung von Bleiberechtsregelungen – und nicht lediglich der tatsächliche Umstand einer Regularisierung unerlaubter Aufenthalte – wahrgenommen wird, liegen dem Sachverständigen keine empirischen Daten vor. Da der legale Aufenthalt von Landsleuten im Bundesgebiet auch unabhängig von deren Migrationsbiographie Anreize zur Wohnsitznahme in Deutschland bieten kann, können Pull-Effekte letztlich nie vollständig ausgeschlossen werden.

<sup>85</sup> Vgl. zur Forderung nach einer Evaluation des Gesetzes BT-Drs. 20/3717, S. 65, 72.

Als problematisch in der praktischen Normanwendung dürfte sich die Frage erweisen, ob die Erteilung eines Chancenaufenthaltsrechts davon abhängig gemacht werden kann, dass berechnete Aussichten auf eine Verlängerung in Form einer Aufenthaltserlaubnis für gut integrierte Jugendliche, Heranwachsende bzw. junge Erwachsene (§ 25a Abs. 1 AufenthG-E) bzw. für nachhaltig integrierte Ausländer (§ 25b Abs. 1 AufenthG) bestehen. Auch wenn der Gesetzentwurf – abgesehen vom stichtagsgebundenen Erfordernis einer fünfjährigen Mindestaufenthaltsdauer – wohl bewusst keine entsprechenden Tatbestandsvoraussetzungen normiert, liegt die Annahme eines atypischen Falles im Sinne der vorgesehenen Soll-Regelung jedenfalls dann nahe, wenn die Anforderungen der Aufenthaltstitel nach § 25a und § 25b AufenthG vorhersehbar auch nach Ablauf eines Jahres nicht erfüllt werden können. Die kann etwa Jugendliche betreffen, die zum Zeitpunkt der Titelerteilung noch nicht über zwei bzw. drei Jahre erfolgreich eine Schule besuchen und innerhalb eines Jahres vorhersehbar keinen Abschluss erwerben können,<sup>86</sup> könnte aber auch im Hinblick auf die Regelerteilungsvoraussetzungen des § 25b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 (überwiegende Lebensunterhaltssicherung bzw. Lebensunterhaltssicherungsprognose) oder Nr. 5 (Nachweis des tatsächlichen Schulbesuchs schulpflichtiger Kinder) AufenthG sowie die allgemeine Regelerteilungsvoraussetzung der Lebensunterhaltssicherung (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG) fraglich sein. Hier könnte ggf. klargestellt werden, ob bei der Rechtsanwendung eine solche Prognose vorgenommen oder bewusst vermieden werden soll. Letzteres trüge indes die Gefahr in sich, letztlich unerfüllbare Hoffnungen zu wecken und das in das Chancenaufenthaltsrecht im Einzelfall gesetzte Vertrauen vorhersehbar zu enttäuschen.

Die Tatbestandsvoraussetzung des fünfjährigen ununterbrochen geduldeten, gestatteten oder erlaubten Aufenthalts entspricht der Regelungstechnik des § 25a Abs. 1 Satz 1 AufenthG. Wie auch dort sind die Auswirkungen lediglich kurzfristiger, letztlich belangloser Unterbrechungen (z.B. im Rahmen eines Tagesausflugs) kaum befriedigend geklärt.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> § 25a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AufenthG.

<sup>87</sup> Vgl. oben B. II.2.

Regelungstechnisch verzichtet § 104c Abs. 1 AufenthG-E auf die Einhaltung der Regelerteilungsvoraussetzungen des § 5 Abs. 1 Nr. 1 (Lebensunterhaltssicherung), Nr. 1a (Identitätsklärung) und Nr. 4 (Passpflicht), nicht aber auf das Nichtbestehen von Ausweisungsinteressen (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG). Dies entspricht im Hinblick auf die Lebensunterhaltssicherung der Regelungstechnik im Rahmen des § 25b Abs. 1 Satz 1 AufenthG und ist grundsätzlich sachgerecht.

Ungeklärt bleibt jedoch – wie auch im Rahmen des § 25a Abs. 3 AufenthG und des § 25b Abs. 2 Nr. 2 AufenthG –, wie sich der Regelausschlussstatbestand des § 104c Abs. 1 Nr. 2 AufenthG-E (Verurteilung wegen vorsätzlich begangenen Straftaten zu insgesamt bis zu 50 / 90 Tagessätzen) zur Regelerteilungsvoraussetzung des fehlenden Ausweisungsinteresses (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG) verhält, die regelmäßig schon bei Straftaten unterhalb dieser Schwelle nicht mehr erfüllt wird.<sup>88</sup> Auch die Bedeutung der im AufenthG wiederholt verwendeten Formulierung, dass Verurteilungen unterhalb der in der Norm bezeichneten Erheblichkeitsschwellen „grundsätzlich“ außer Betracht bleiben, bleibt unklar.

Der Regelversagungsgrund des § 104c Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E soll eine Titelerteilung dann verhindern, wenn der Betroffene Ausländer seine Abschiebung durch wiederholt vorsätzliche Angaben oder Identitätstäuschungen verhindert. Wie auch bei vergleichbaren Normen des AufenthG dürfte streitig werden, ob auch vergangene Mitwirkungspflichtverletzungen den Regelversagungstatbestand auslösen und welche Anforderungen ggf. an den Nachweis der Kausalität für gegenwärtige Abschiebungshindernisse zu stellen sind. Unglücklich ist hierbei insbesondere, dass vergleichbare Ausschlussklauseln bereits im gegenwärtigen Aufenthaltsrecht

---

<sup>88</sup> Vgl. § 54 Abs. 2 Nr. 9 AufenthG: Jeder „nicht nur einzelner oder geringfügiger Verstoß gegen Rechtsvorschriften oder gerichtliche oder behördliche Entscheidungen oder Verfügungen“ begründet ein „schwerwiegendes Ausweisungsinteresse“.

punktueller begrifflicher Abweichungen aufweisen, deren praktische Auswirkungen kaum geklärt sind.<sup>89</sup> Zudem wird in der Praxis auch hier die (kaum eindeutig zu beantwortende) Frage aufgeworfen werden, inwiefern vergangene, insbesondere erst kurz vor Beantragung des Chancenaufenthaltsrechts aufgegebene Mitwirkungspflichtverletzungen, die (z.B. mangels Kausalität für gegenwärtige Abschiebungshindernisse) nicht unter § 104c Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E fallen, geeignet sind, ein Ausweisungsinteresse im Sinne des § 5 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG oder einen atypischen Fall im Sinne des § 104c Abs. 1 Satz 1 AufenthG-E zu begründen.<sup>90</sup>

Die Nichtanwendung der Sanktionsregelung des § 60b Abs. 5 Satz 1 AufenthG steht im Einklang mit der Absicht des Gesetzgebers, auch Ausländern ohne wesentliche Integrationsleistungen in der Vergangenheit den Zugang zum Chancenaufenthaltsrecht zu eröffnen und nur gegenwärtig fortwirkende Mitwirkungspflichtverletzungen anspruchsvernichtend zu berücksichtigen.

Die Regelung eines abgeleiteten Chancenaufenthaltsrechts für Ehegatten, Lebenspartnern und minderjährige ledige Kinder eines nach § 104c Abs. 1 Satz 1 AufenthG-E Berechtigten entspricht der Parallelregelung des § 25b Abs. 4 AufenthG-E und erscheint sachgerecht.

---

<sup>89</sup> Vgl. § 25a Abs. 1 Satz 1 AufenthG („Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ist zu versagen, wenn die Abschiebung aufgrund eigener falscher Angaben des Ausländers oder aufgrund seiner Täuschung über seine Identität oder Staatsangehörigkeit ausgesetzt ist.“) mit § 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 2 AufenthG („aufenthaltsbeendende Maßnahmen bei ihm aus Gründen, die er selbst zu vertreten hat, nicht vollzogen werden können“), § 60b Abs. 1 Satz 1 AufenthG („er das Abschiebungshindernis durch eigene Täuschung über seine Identität oder Staatsangehörigkeit oder durch eigene falsche Angaben selbst herbeiführt oder er zumutbare Handlungen zur Erfüllung der besonderen Passbeschaffungspflicht nach Absatz 2 Satz 1 und Absatz 3 Satz 1 nicht vornimmt“), § 25a Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 AufenthG („wenn die Abschiebung nicht aufgrund falscher Angaben oder aufgrund von Täuschungen über die Identität oder Staatsangehörigkeit oder mangels Erfüllung zumutbarer Anforderungen an die Beseitigung von Ausreisehindernissen verhindert oder verzögert wird“), § 25b Abs. 2 Nr. 1 AufenthG („wenn der Ausländer die Aufenthaltsbeendigung durch vorsätzlich falsche Angaben, durch Täuschung über die Identität oder Staatsangehörigkeit oder Nichterfüllung zumutbarer Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen verhindert oder verzögert“), § 104a Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 AufenthG („die Ausländerbehörde nicht vorsätzlich über aufenthaltsrechtlich relevante Umstände getäuscht oder behördliche Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung nicht vorsätzlich hinausgezögert oder behindert hat“).

<sup>90</sup> Vgl. zur Parallelproblematik bei Anwendung der § 25a f. AufenthG *Wittmann*, in: *Berlit: GK-AufenthG*, § 25 Rn. 141 ff., 166 ff., 256 sowie § 25b Rn. 323 ff.

Die Regelung des § 104c Abs. 3 Satz 1 AufenthG, die der Durchbrechung des verschärften Spurwechselverbots bei qualifizierter Ablehnung eines Asylantrags als offensichtlich unbegründet dient, entspricht den Öffnungsklauseln des § 25a Abs. 4 AufenthG und des § 25b Abs. 5 Satz 2 AufenthG und ist sachgerecht.

Die Sperrklausel des § 104c Abs. 3 Satz 4 AufenthG-E soll verhindern, dass die Titelerteilung nach § 104c Abs. 1 Satz 1 AufenthG mit Hilfe des § 39 Satz 1 Nr. 1 AufenthV zur Umgehung des Visumverfahrens bzw. Durchbrechung des Spurwechselverbots auch für andere Aufenthaltsw Zwecke genutzt wird. Diese Regelung ist sachgerecht, da der Gesetzgeber den Betroffenen mit dem Chancenaufenthaltsrecht einen Vertrauensvorschuss einräumt, der nur für die gesetzlich intendierten Zwecke genutzt werden soll. Sie scheint dennoch zu eng geraten, da die Sperrklausel des § 104c Abs. 3 Satz 2 AufenthG auch die Erteilung anderer humanitärer Aufenthaltstitel ausschließt, die auch ohne Chancenaufenthaltsrecht ohne Durchführung eines Visumverfahrens erteilt werden könnten.<sup>91</sup>

Der Ausschluss der gesetzlichen Titelfortgeltungsfiktion (§ 81 Abs. 4 AufenthG) bei Beantragung eines Aufenthaltstitels zu nicht-humanitären Zwecken (§ 104 Abs. 3 Satz 4 AufenthG-E) ist sachgerecht, da eine solche Fiktionswirkung auch bei bestehender Duldung nicht einträte. Die Regelung stellt den Betroffenen daher nicht schlechter als vor Schaffung des Chancenaufenthaltsrechts und dient der Fokussierung auf die in § 25a und § 25b AufenthG bezeichneten Aufenthaltsw Zwecke.

Die in § 104c Abs. 4 AufenthG-E vorgesehen Hinweispflichten sind geeignet, zur Erreichung der Zwecke des Chancenaufenthaltsrechts beizutragen. Ungeklärt ist jedoch, ob die Verletzung der jeweiligen Pflichten Rechtsfolgen auslöst. Zwar nimmt die Rechtsprechung an, dass die Nichterfüllung gesetzlicher Mitwirkungspflichten dem Betroffenen dann nicht entgegengehalten werden kann, wenn sie auf der Nichterfüllung von Hinweisobliegenheiten der Ausländerbehörden beruht; angesichts der z.T. strikten gesetzlichen Erteilungsvoraussetzungen

---

<sup>91</sup> Gedacht sei an § 25 Abs. 3 – 5 AufenthG sowie insbesondere an § 19d AufenthG.

insbesondere des § 25a Abs. 1 AufenthG und des absoluten gesetzlichen Titelverlängerungsverbots (§ 104c Abs. 3 Satz 2 AufenthG-E) dürften Streitigkeiten über mögliche Folgen einer Verletzung von Hinweispflichten vorprogrammiert sein.

Praktische Anwendungsprobleme und Rechtsunsicherheiten dürfte insbesondere der Umstand aufwerfen, dass der Gesetzesentwurf sich zur Frage der Passpflicht nicht konsequent äußert. Zwar regelt § 104c Abs. 1 Satz 1 AufenthG-E, dass das Chancenaufenthaltsrecht abweichend von § 5 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG – d.h. auch ohne Erfüllung der Passpflicht – erteilt werden soll; anders als im Hinblick auf die hier ebenfalls in Bezug genommene Identitätsklärungspflicht treffen § 25a Abs. 6 AufenthG-E und § 25b Abs. 7 AufenthG-E aber keine Aussage dazu, unter welchen Voraussetzungen das befristete Chancenaufenthaltsrecht in eine Aufenthaltserlaubnis wegen gelungener Integration übergeleitet werden kann. Im Fall der fortgesetzten Nichterfüllung der Passpflicht gilt daher § 5 Abs. 3 Satz 2 AufenthG, der die Entscheidung über das Absehen von der Regelerteilungsvoraussetzung des § 5 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG ins pflichtgemäße Ermessen der Ausländerbehörde stellt. Für die Ausübung dieses Ermessens enthält die gesetzliche Neuregelung jedoch keinerlei Vorgaben, so dass für die Betroffenen (und die mit der Gesetzesanwendung betrauten Behörden) erhebliche Rechtsunsicherheit besteht. Zwar dürfte es regelmäßig nicht mit dem Zweck der Ermächtigung zu vereinbaren sein, eine Titelerteilung bei Vorliegen aller übrigen Titelerteilungsvoraussetzungen zu versagen, wenn der Betroffene die erforderlichen und ihm zumutbaren Maßnahmen zur Erfüllung der Passpflicht getroffen hat; bei fehlenden oder jedenfalls nicht ausreichenden Mitwirkungshandlungen dürfte es jedoch regelmäßig auch vertretbar sein, die Titelerteilung unter Hinweis auf die Passpflicht zu versagen. Nach Ende des einjährigen Chancenaufenthalts droht den Betroffenen daher ggf. auch bei im Übrigen gelungener Integration ein Zurückfallen in den Status der Duldung (oder gar die Abschiebung). In Ermangelung gesetzlicher Vorgaben ist hier erfahrungsgemäß mit einer divergenten Anwendungspraxis in den jeweiligen Ländern zu rechnen, die auch von der auf eine Rechtsprüfung beschränkten Rechtsprechung kaum in geregelte Bahnen gelenkt oder gar vereinheitlicht werden kann.

## X. Fazit

Die Schaffung eines Chancen-Aufenthaltsrechts im vorgeschlagenen Umfang wäre Ausdruck eines Paradigmenwechsels der Ausländerpolitik gegenüber früheren Legislaturperioden. Sie erscheint strukturell geeignet, die seit Jahrzehnten im Wesentlichen unverändert aufgeworfene Problematik des Umgangs mit Ausländern mit dauerhaft prekärem Aufenthaltsstatus abzumildern und zur nachhaltigen Integration integrationsfähiger Ausländer beizutragen. Zugleich schafft das am Ende des Chancenzeitraum stehende Regelerfordernis der Identitätsklärung die Grundlage dafür, den Aufenthalt im Falle eines langfristigen Scheiterns der Integrationsbemühungen wirksam zu beenden. Ob die nunmehr vorgesehene Vorleistung des Gesetzgebers gegenüber potentiell integrationsfähigen Ausländern mit erheblichen Voraufenthaltszeiten in der Praxis angenommen wird und auch langfristig die intendierten Wirkungen entfaltet, kann kaum zuverlässig prognostiziert werden. Zentrale Frage dürfte insoweit insbesondere sein, ob die Regelung auch praktische Anreize für die Identitätsklärung entfaltet (und nicht nur als im Wesentlichen voraussetzungslose Vergünstigung für die Dauer eines Jahres hingenommen wird) und es den Betroffenen gelingt, die Voraussetzungen einer guten bzw. nachhaltigen Integration innerhalb des vorgesehenen Jahreszeitraums zu erfüllen. Aufgrund ihrer Ausgestaltung als stichtagsbezogenes Bleiberecht und den vorgesehenen Begleitregelungen dürften die Risiken eines Misserfolgs der vorgesehenen Regelung jedoch überschaubar sein, so sie keinen strukturellen Bedenken begegnet. Hinsichtlich der Ausgestaltung im Einzelnen kann auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen werden.

## C. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes – Deutschnachweise beim Ehegattennachzug vom 17. Mai 2022 (BT-Drs. 20/1850)

### 1. Gesetzentwurf

§ 30 AufenthG-E lautet:<sup>92</sup>

### § 30 AufenthG - Ehegattennachzug

(1) <sup>1</sup>Dem Ehegatten eines Ausländers ist eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn

1. beide Ehegatten das 18. Lebensjahr vollendet haben,
2. der Ehegatte sich zumindest auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen kann und
3. [...]

<sup>2</sup>Satz 1 Nummer 1 und 2 ist für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis unbeachtlich, wenn die Voraussetzungen des Satzes 1 Nummer 3 Buchstabe f vorliegen. <sup>3</sup>Satz 1 Nummer 2 ist für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis unbeachtlich, wenn

1. der Ausländer, der einen Aufenthaltstitel nach § 23 Absatz 4, § 25 Absatz 1 oder 2, § 26 Absatz 3 oder nach Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 2 Satz 1 zweite Alternative eine Niederlassungserlaubnis nach § 26 Absatz 4 besitzt und die Ehe bereits bestand, als der Ausländer seinen Lebensmittelpunkt in das Bundesgebiet verlegt hat,
2. der Ehegatte wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung nicht in der Lage ist, einfache Kenntnisse der deutschen Sprache nachzuweisen,
3. bei dem Ehegatten ein erkennbar geringer Integrationsbedarf im Sinne einer nach § 43 Absatz 4 erlassenen Rechtsverordnung besteht oder dieser aus anderen Gründen nach der Einreise keinen Anspruch nach § 44 auf Teilnahme am Integrationskurs hätte,
4. der Ausländer wegen seiner Staatsangehörigkeit auch für einen Aufenthalt, der kein Kurzaufenthalt ist, visumfrei in das Bundesgebiet einreisen und sich darin aufhalten darf,
5. der Ausländer im Besitz einer Blauen Karte EU, einer ICT-Karte oder einer Mobiler-ICT-Karte oder einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18d oder § 18f ist,
6. **der Ehegatte erklärt, den erforderlichen Sprachnachweis unverzüglich nach der Ankunft erbringen zu wollen,**<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> Änderungen hervorgehoben.

<sup>93</sup> Bislang:

6. es dem Ehegatten auf Grund besonderer Umstände des Einzelfalles nicht möglich oder nicht zumutbar ist, vor der Einreise Bemühungen zum Erwerb einfacher Kenntnisse der deutschen Sprache zu unternehmen,



7. der Ausländer einen Aufenthaltstitel nach den §§ 18c Absatz 3 und § 21 besitzt und die Ehe bereits bestand, als er seinen Lebensmittelpunkt in das Bundesgebiet verlegt hat, oder
8. der Ausländer unmittelbar vor der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis oder einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt - EU Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18d war.

(2) – (5) [...]

## 2. Bewertung

Der Gesetzentwurf schlägt vor, die auf „besondere Umstände des Einzelfalles“ beschränkte Härtefallklausel, unter deren Voraussetzungen ein Familiennachzug zu Ausländern auch unabhängig vom Nachweis einfacher Sprachkenntnisse vor der Einreise ermöglicht werden kann, durch eine Absichtserklärung zu ersetzen, den erforderlichen Sprachnachweis unverzüglich nach der Ankunft erbringen zu wollen.

Ob die Prämisse des Gesetzentwurfs, dass die Ziele des Erfordernisses einfacher Sprachkenntnisse auch durch einen Spracherwerb nach der Einreise in angemessener Weise erreicht werden könnten, zutrifft, entzieht sich der Kenntnis des Sachverständigen. Auch der Gesetzentwurf führt insoweit – wie allerdings auch die Gesetzesbegründung des ersten Richtlinienumsetzungsgesetzes vom 19. August 2007, die von einer gegenteiligen Prämisse ausgegangen war<sup>94</sup> – keine empirischen Grundlagen an. Dass ein möglichst frühzeitiger Erwerb von Kenntnissen der Landessprache eine zentrale Integrationsvoraussetzung sein kann, dürfte dabei ebenso unstrittig sein wie der Umstand, dass der Fremdspracherwerb im Ausland im Einzelfall eine nicht unerhebliche Hürde darstellen kann, auch wenn die notwendige Infrastruktur grundsätzlich vorhanden ist und der Betroffene die notwendigen kognitiven Voraussetzungen aufweist. Letztlich ist es Aufgabe des Gesetzgebers, das Interesse an einer gelungenen Integration (die ggf. auch die Emanzipation von ungünstigen familiären Strukturen ermöglicht) mit

---

<sup>94</sup> Vgl. BT-Drs. 16/5065, S. 173.

dem Interesse an einem effektiven Schutz von Ehe und Familie abzuwägen. Dass eine Absenkung oder Beibehaltung der bisherigen Anforderungen unions- oder verfassungsrechtlich zwingend geboten wäre, ist jedenfalls nicht ersichtlich, zumal die gegenwärtige Härtefallklausel es bereits ausreichen lässt, dass sich „Bemühungen zum Erwerb einfacher Kenntnisse der deutschen Sprache“ als unmöglich oder unzumutbar erweisen. Sollte sich die praktische Handhabung der Härtefallregelung dennoch als zu eng erweisen, könnte eine Klarstellung ggf. auch ohne Gesetzesänderung durch Verwaltungsvorschrift mit Zustimmung des Bundesrates erfolgen.<sup>95</sup>

Im Hinblick auf den vorliegenden Gesetzesentwurf ist darauf hinzuweisen, dass die Ersetzung der Härtefallregelung durch ein einzelfallunabhängiges Erfordernis der bloßen Absichtserklärung dem eigentlichen Spracherfordernis jegliche Basis entzieht, so dass der Ausnahmefall zum Regelfall würde. Gesetzgebungstechnisch günstiger wäre es daher, das Erfordernis einfacher Sprachkenntnisse (§ 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AufenthG) unmittelbar durch das Erfordernis einer bloßen Absichtserklärung zu ersetzen.

Indes ist zweifelhaft, ob das Erfordernis einer bloßen Absichtserklärung den Zweck eines Sprachnachweiserfordernisses erfüllen kann. Denn in der Praxis dürfte nicht überprüfbar sein, ob die Absichtserklärung tatsächlich von einer entsprechenden Absicht getragen ist oder lediglich zu dem Zweck abgegeben wird, ein Einreisevisum auch ohne den Nachweis von Sprachkenntnissen zu erlangen. Sowohl bei anfänglich missbräuchlich abgegebenen Absichtserklärungen als auch im Fall eines nachträglichen Sinneswandels fehlt es zudem an effektiven Möglichkeiten, die Einlösung des abgegebenen Versprechens einzufordern. So ist bereits fraglich, ob eine Titelerteilung bzw. –verlängerung nach der Einreise unter Hinweis auf den fehlenden Spracherwerb abgelehnt werden kann, da die (uneingelöste) Absichtserklärung auch weiterhin vorliegt und der Gesetzentwurf nicht ausdrücklich vorsieht, dass eine Verlängerung vom tatsächlichen Spracherwerb abhängig gemacht werden kann. In der Praxis dürfte es zudem

---

<sup>95</sup> Art. 84 Abs. 2 GG.

kaum darstellbar sein, einem ausländischen Ehegatten zunächst die Einreise ohne Sprachkenntnisse zu ermöglichen, seinen Aufenthalt anschließend aber wegen nicht fristgerecht erbrachter Nachweise durch Abschiebung zu beenden, so dass durch die Neuregelung mit einer Zunahme prekärer Aufenthalte auf Grundlage von Ketten-Duldungen zu rechnen ist. Dies gilt erst recht dann, wenn die Betreuungsverantwortung beider Elternteile für sehr junge Kinder im Bundesgebiet eine Aufenthaltsbeendigung gegenüber einzelnen Familienmitgliedern rechtlich ausschließt.

Darüber hinaus bewirkt die vorgesehene Ersetzung der bestehenden Härtefallregelung, dass Härtefällen, in denen eine in gutem Glauben abgegebene Absichtserklärung aufgrund individueller, nach der Einreise entstandener Lebensumstände (z.B. Krankheit, Betreuungsverantwortung für sehr kleine Kinder etc.) nicht verwirklicht werden kann, nicht mehr Rechnung getragen werden kann. Soweit die unterbliebene Umsetzung der Absichtserklärung nicht generell folgenlos bleiben soll, wären von den Folgen nach dem vorliegenden Regelungsentwurf auch Personen betroffen, die von der bisherigen Härtefallregelung profitiert hätten.

Insgesamt besteht im Hinblick auf das Erfordernis einfacher Sprachkenntnisse derzeit kein zwingender Handlungsbedarf. Es geht dem Gesetzgeber zwar frei, die Voraussetzungen des Familiennachzugs zu Ausländern in den Grenzen der Familiennachzugsrichtlinie<sup>96</sup> individuell ausgestalten und dabei von den bisherigen Voraussetzungen abzuweichen. Der vorliegende Gesetzesentwurf weist jedoch handwerkliche Schwächen auf, die gegen eine Umsetzung dieses Gesetzesentwurfs sprechen bzw. jedenfalls erheblichen Anpassungsbedarf auslösen.

---

<sup>96</sup> Art. 6 ff. der RL 2003/86/EG vom 22.09.2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung.

## D. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes – Erleichtertes Bleiberecht vom 17. Mai 2022 (BT-Drs. 20/1851)

### 1. Gesetzentwurf

Art. 1 Nrn. 1 und 2 des Gesetzentwurfs<sup>97</sup> entsprechen im Wesentlichen dem Art. 1 Nrn. 3 und 4 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts vom 28. September 2022 (BT-Drs. 20/3717), so dass insoweit auf die entsprechenden Ausführungen verwiesen werden kann.<sup>98</sup>

§ 25c AufenthG-E soll lauten:

#### **§ 25c AufenthG – Chancen-Aufenthaltsrecht**

- (1) Einer geduldeten Person soll eine einjährige Aufenthaltserlaubnis auf Probe erteilt werden, wenn sie
1. am 1. Januar 2022 seit fünf Jahren in Deutschland lebte,
  2. nicht wegen einer im Bundesgebiet begangenen vorsätzlichen Straftat verurteilt wurde, wobei Geldstrafen von insgesamt bis zu 50 Tagessätzen oder bis zu 90 Tagessätzen wegen Straftaten, die nach diesem Gesetz oder dem Asylgesetz nur von ausländischen Staatsangehörigen begangen werden können, grundsätzlich außer Betracht bleiben und bei einer Gesamtwürdigung des Charakters und der Schwere der Straftat bzw. des bisherigen Lebensverlaufs bzw. der absehbaren Lebensperspektiven in Deutschland im Einzelfall weitere Ausnahmen gemacht werden können, wenn dies aus humanitären Gründen geboten ist,
  3. sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland bekennt.

---

<sup>97</sup> BT-Drs. 20/1851.

<sup>98</sup> Oben B. II., III.

- (2) Die Zeit der einjährigen Dauer einer nach Absatz 1 erteilten Aufenthaltserlaubnis soll genutzt werden, um die übrigen Voraussetzungen für ein Bleiberecht erfüllen zu können, insbesondere in Bezug auf Nachweise zur Lebensunterhaltssicherung und zur Identität gemäß den §§ 25a und 25b.

## 2. Bewertung

Abgesehen von redaktionellen Abweichungen entsprechend die Tatbestandsvoraussetzungen des § 25c Abs. 1 AufenthG-E den im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgeschlagenen Tatbestandsvoraussetzungen des § 104c Abs. 1 AufenthG-E, so dass auch insoweit auf die entsprechenden Ausführungen verwiesen werden kann.<sup>99</sup> Über den vorliegenden Entwurf eines § 25c Abs. 1 AufenthG-E hinaus regelt der Entwurf eines § 104c Abs. 1 AufenthG jedoch, dass die Chancen-Aufenthaltserlaubnis abweichend von den Regelerteilungsvoraussetzungen des § 5 Abs. 1 Nr. 1 (Lebensunterhaltssicherung), Nr. 1a (Identitätsklärung) und Nr. 4 (Passpflicht) AufenthG sowie dem Erfordernis der Durchführung eines Visumverfahrens (§ 5 Abs. 2 AufenthG) erteilt werden soll, während ein Absehen von diesen Voraussetzungen nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf nur nach Maßgabe pflichtgemäßen Ermessens möglich ist (§ 5 Abs. 3 Satz 2 AufenthG). Da rechtlich nicht weiter angeleitete Ermessensspielräume hinsichtlich zentraler Voraussetzungen der neu zu schaffenden Norm eine divergierende Anwendungspraxis befürchten lassen, erscheint eine ausdrückliche Soll-Regelung sachgerechter.

Anders als § 104c Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E enthält § 25c AufenthG-E keine Sperrklausel für Fälle der hartnäckigen Identitätstäuschung. Ob eine solche Sperrklausel aufgenommen werden soll, ist Gegenstand der politischen Abwägung und einer rechtlichen Bewertung nicht zugänglich.

Normsystematisch erscheint eine rechtliche Einordnung des Chancen-Aufenthaltsrechts in das Kapitel 10 des Aufenthaltsgesetzes (§ 99 ff. AufenthG), das sich u.a. mit Übergangs- und

---

<sup>99</sup> Oben B. IX.

Schlussbestimmungen befasst, folgerichtiger als eine Eingliederung in das Recht der humanitären Aufenthaltstitel (§§ 23 ff. AufenthG-E), da die vorgeschlagene Neuregelung als stichtagsgebundenes Bleiberecht ausgestaltet ist. Insoweit schließt sich § 104c AufenthG-E nahtlos an frühere Übergangs- und Altfallregelungen an (§ 104 ff. AufenthG). Allerdings erhöht eine Angliederung an die thematisch eng verwandten Aufenthaltsrechte wegen guter bzw. nachhaltiger Integration (§ 25a f. AufenthG) die Lesbarkeit und praktische Anwendbarkeit des Aufenthaltsgesetzes, so dass auch gute Gründe für eine Ausgestaltung als § 25c AufenthG angeführt werden können. Allerdings sollte dann erwogen werden, die bereits ausgelaufenen Altfallregelungen des § 104a AufenthG und § 104b AufenthG gänzlich zu streichen und zukünftige stichtagsbezogene Bleiberechte ebenfalls unmittelbar in das Normumfeld thematisch verwandter Aufenthaltsnormen einzugliedern. Auf die rechtliche Bewertung hat die Einordnung derzeit keinen Einfluss, da § 104c Abs. 3 Satz 2 AufenthG-E die rechtliche Einordnung des Chancen-Aufenthaltsrechts als humanitärer Aufenthaltstitel im Sinne des Kapitels 2 Abschnitt 5 des Aufenthaltsgesetzes sicherstellt.

Die in § 25c Abs. 2 AufenthG-E enthaltene Zweckbestimmung entfaltet – soweit ersichtlich – keine Rechtswirkungen und ist daher an sich entbehrlich; sie trägt aber zum Verständnis der Funktion des aus sich heraus kaum verständlichen Chancenaufenthaltsrechts bei. Auch wenn es im Sinne einer guten Gesetzgebung an sich vorzugswürdig wäre, auf rechtlich funktionslosen Normen in gesetzlichen Regelwerken zu verzichten, sprechen daher keine zwingenden Gründe gegen eine entsprechende Klausel.

Rechtlich kritikwürdig ist demgegenüber, dass § 25c AufenthG-E keine mit § 104c Abs. 3 Satz 4 und 5 AufenthG-E vergleichbaren Sperrklauseln enthält, so dass das rechtlich nahezu voraussetzungslos erteilte Chancenaufenthaltsrecht ggf. zum einfachen „Spurwechsel“ unter Umgehung des Visumverfahrens<sup>100</sup> genutzt werden könnte, ohne dass die Voraussetzungen des

---

<sup>100</sup> Vgl. § 39 Satz 1 Nr. 1 AufenthV.

§ 25a AufenthG oder des § 25b AufenthG vorliegen oder in absehbarer Zeit erreicht werden müssen. Dies verfehlt den eigentlichen Zweck des Chancen-Aufenthaltsrechts und widerspricht den bisherigen Grundgedanken des Systems der prozeduralen Migrationssteuerung<sup>101</sup> des deutschen Aufenthaltsrechts. Zwar begegnete auch eine solche stichtagsbezogene Durchbrechung der bisherigen Regelungssystematik keinen zwingenden rechtlichen Einwänden; sie sollte seitens des Gesetzgebers aber gründlich erwogen (und nicht quasi beiläufig herbeigeführt) werden.

Über § 25c AufenthG-E hinaus enthält der Gesetzesentwurf eines § 104c AufenthG-E Bestimmungen zu abgeleiteten Aufenthaltsrechten für Ehegatten, Lebenspartner und minderjährige, ledige Kinder (§ 104c Abs. 2 AufenthG-E), zur Durchbrechung des qualifizierten Spurwechselverbots des § 10 Abs. 3 Satz 2 AufenthG (§ 104c Abs. 3 Satz 1 AufenthG-E) und zu behördlichen Hinweispflichten (§ 104c Abs. 4 AufenthG-E), die im Wesentlichen sachgerecht sind.<sup>102</sup> Er scheint daher insgesamt vorzugswürdig, wenn der Weg eines „Chancen-Aufenthaltsrechts“ eingeschlagen werden soll.

#### E. Antrag der Abgeordneten Clara Bünger, Nicole Gohlke, Gökyak Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE vom 12.10.2022: Keine Abschiebungsoffensive – Für ein wirksames Bleiberecht (BT-Drs. 20/3973)

Der Antrag vom 12.10.2022 enthält im wesentlichen rechtspolitische Forderungen ohne konkrete Umsetzungsvorschläge, zu denen im Rahmen einer rechtswissenschaftlichen Begutachtung Stellung genommen werden könnte. Soweit dem Antrag einzelne Reformvorschläge zugrunde liegen, kann ggf. auf Nachfrage im Rahmen der Anhörung Auskunft gegeben werden.

---

<sup>101</sup> Vgl. hierzu *Wittmann*, in: Klaus/Wittmann, AufenthV, Vor §§ 39 – 41, Rn. 2 ff., 14 ff.

<sup>102</sup> Oben B. IX.2.

Römerberg / Mannheim, den 24. November 2022

*Dr. Philipp Wittmann*

Richter am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg



**Stellungnahme des Paritätischen Gesamtverbandes zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat (BT- Drucksachen 20/3717, 20/1850, 20/1851 und 20/3973) am 28.11.2022**

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, im Rahmen der Sachverständigenanhörung zum „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancenaufenthaltsrechts“, zu weiteren Gesetzesentwürfen und zu dem Antrag „Keine Abschiebungsoffensive – für ein wirksames Bleiberecht“ am 28. November 2022 Stellung zu nehmen.

Der vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung enthält zum einen Regelungen zur Einführung eines sog. Chancen-Aufenthaltsrechts, daneben aber auch Regelungen zu sonstigen Bleiberechtsnormen, Familiennachzug, Fachkräftezuwanderung sowie Abschiebungs- und Ausweisungsrecht. Der Paritätische Gesamtverband nimmt im Folgenden zu den wesentlichen Aspekten des Regierungsentwurfs Stellung.

Die Einführung eines sog. Chancen-Aufenthaltsrechts als Brücke in eine der bereits bestehenden Bleiberechtsregelungen ist ausdrücklich zu begrüßen. Der Paritätische Gesamtverband spricht sich seit Langem dafür aus, Menschen mit einer Duldung nach spätestens 5 Jahren ein Aufenthaltsrecht zu verleihen. Der Paritätische begrüßt außerdem, dass zahlreiche seiner zum Referentenentwurf eingereichten Verbesserungsvorschläge im vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung Berücksichtigung gefunden haben.

**Damit die geplante Regelung nicht ihr Ziel verfehlt, Kettenduldungen zu beenden sowie die Integration der betroffenen Menschen zu fördern, bedarf es jedoch noch wesentlicher Korrekturen des geplanten Chancen-Aufenthaltsrechts (§ 104c AufenthG-E), insbesondere:**

- Die Streichung des Stichtags (1. Januar 2022), damit auch in Zukunft Menschen, die sich länger als 5 Jahre geduldet in Deutschland aufhalten, die Regelung in Anspruch nehmen können.
- Eine Verlängerungsoption, wenn von den Betroffenen alle zumutbaren Anstrengungen unternommen wurden, die Bedingungen für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach der vorgesehenen Frist von einem Jahr aber noch nicht erfüllt werden können.
- Entsprechend der Vorgaben des Koalitionsvertrages muss bei Vorliegen der vorgesehenen Voraussetzungen ein Rechtsanspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 104c bestehen und keine Soll-Regelung.

**Darüber hinaus bedarf es vor allem folgender weiterer Verbesserungen des Gesetzesentwurfs, damit der im Koalitionsvertrag angekündigte Paradigmenwechsel im Migrationsrecht tatsächlich gelingt:**

- Die Ausweitung des Anwendungsbereichs des § 25a AufenthG auf junge Menschen unter 14 Jahren, auf junge Menschen mit Handicap sowie die Anerkennung weiterer Integrationsleistungen neben dem Schulbesuch.
- Die Schaffung eines Rechtsanspruchs auf Teilnahme am Integrationskurs für alle Menschen unabhängig vom Aufenthaltsstatus von Anfang an.
- Die Abschaffung des erforderlichen Nachweises von Deutschkenntnissen im Rahmen des Familiennachzugs in allen Fällen (und nicht nur bei Fachkräften).

**Die geplanten Verschärfungen im Ausweisungs- und Abschiebungshaftrecht hingegen lehnt der Paritätische Gesamtverband entschieden ab.**

Die Gesetzesbegründung lässt an keiner Stelle erkennen, warum gerade diese Maßnahmen geeignet und erforderlich wären, um Personen abzuschieben und warum es erforderlich ist, den Maßstab für eine Ausweisung von anerkannten Geflüchteten und subsidiär Geschützten derart massiv abzusenken. Im Hinblick auf die im Koalitionsvertrag angekündigte sog. „Rückkehroffensive“ ist vielmehr anzuerkennen, dass erheblich mehr Menschen freiwillig ausreisen, als dies statistisch erfasst wird. Die aktuelle Zahl der Abschiebungen erklärt sich auch damit, dass Ausländerbehörden vollkommen überlastet sind und in Hauptherkunftsländer wie z.B. Afghanistan nicht mehr abgeschoben werden kann.

Gesetzlichen Handlungsbedarf gibt es aus Sicht des Paritätischen allerdings für eine Regelung zur **Pflichtverteidigung im Abschiebungshaftrecht**, da in den vergangenen Legislaturperioden immer wieder das Ausweisungs- und Abschiebungshaftrecht verschärft wurde, ohne gleichzeitig dafür zu sorgen, dass die Betroffenen Zugang zu einem fairen und rechtsstaatlichen Verfahren haben.

**Zu den Regelungen im Einzelnen:**

**1. § 25a AufenthG-E: Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und jungen Volljährigen / besser: bei jungen Menschen**

Die erforderliche Voraufenthaltszeit sowie die Dauer des erfolgreichen Schulbesuchs werden von 4 auf 3 Jahre reduziert, gleichzeitig wird die Antragstellung zukünftig nicht nur bis zum Abschluss des 21. Lebensjahres, sondern bis zum Abschluss des 27. Lebensjahres möglich sein.

Beide gesetzlichen Verbesserungen, die langjährigen paritätischen Forderungen entsprechen, begrüßen wir ausdrücklich.

**Um die Regelung praxis- und lebensnah auszugestalten, bedarf es jedoch folgender weiterer Verbesserungen:**

### **a) Kinder unter 14 Jahren einbeziehen**

Nach der aktuellen Entwurfsfassung sind Kinder unter 14 Jahren weiterhin von der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 25a Abs. 1 AufenthG ausgeschlossen. So orientiert sich die Formulierung „jugendlich“ an § 1 Abs. 2 Jugendgerichtsgesetz.<sup>1</sup> Danach ist jugendlich, wer das 14. Lebensjahr, nicht aber bereits das 18. Lebensjahr vollendet hat. In der Praxis gibt es viele geduldete Kinder, die die Voraufenthaltszeiten sowie die sonstigen Integrationsleistungen des § 25a Abs. 1 AufenthG, insbesondere die des erfolgreichen Schulbesuchs, längst erfüllen. Bis zu ihrem 14. Geburtstag leben sie jedoch in ständiger Angst vor der Abschiebung, eine Tatsache, die mit dem in der UN-Kinderrechtskonvention verankerten Prinzip der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls in allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, nicht in Einklang zu bringen ist. Um die Integrationsleistungen auch von Kindern anzuerkennen und ihnen eine verlässliche und sichere Perspektive zu bieten, ist die Altersgrenze aufzuheben. In Anlehnung an die Definition in § 7 Abs. 1 Nr. 4 SGB VIII sollte die Formulierung „Jugendliche und junge Volljährige“ im Gesetzestext sowie in der Überschrift durch „junge Menschen“ ersetzt werden. Dadurch wird sichergestellt, dass alle jungen Menschen unter 27 Jahren von der Regelung erfasst werden. Dies entspricht auch den Empfehlungen des Bundesratsausschusses AIS vom 05.09.2022 (Drucksache 367/1/22).

### **b) Weitere Integrationsleistungen anerkennen**

Um sicher zu stellen, dass mit der Ausweitung der Altersgrenze bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres auch eine nennenswerte Anzahl von jungen Erwachsenen von der Bleiberechtsregelung des § 25a AufenthG begünstigt wird und um den bestehenden Erfolgsdruck, der auf den jungen Menschen lastet, zu reduzieren, sollten in § 25a Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AufenthG weitere aner kennenswerte Integrationsleistungen aufgenommen werden.

Statt auf einen „erfolgreichen“ Schulbesuch sollte deshalb auf einen „erfolgreichen oder regelmäßigen“ Schulbesuch abgestellt werden.

Daneben sollte die Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG auch jungen Menschen erteilt werden, die ihre gute Integration auf andere Weise belegen können. Gerade mit Blick auf die Erweiterung des Personenkreises auf junge Menschen bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres scheint dies unabdingbar. Junge Menschen, die im Alter von 16 Jahren oder älter einreisen, haben in der Regel kaum die Möglichkeit, einen deutschen Schulabschluss zu erwerben, da die Vollzeitschulpflicht in den meisten Bundesländern nur bis zum Abschluss der 10. Klasse gilt. Einigen gelingt es, durch den Besuch einer Abendschule oder eines Berufskollegs den Schulabschluss in Deutschland zu erwerben. Andere schaffen es, eine Berufsausbildung auch ohne Schulabschluss oder mit einem anerkannten Schulabschluss aus dem Herkunftsland aufzunehmen oder nehmen eine anderweitige lebensunterhaltssichernde Beschäftigung auf. Um der Lebenssituation der jungen Volljährigen gerecht zu werden, sollte die Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG aber auch jungen Menschen erteilt werden, wenn diese zum Zeitpunkt der Beantragung arbeiten, sich in einer Ausbildung, einem Studium, einem gesetzlich

---

<sup>1</sup> Vgl. BT-Drs. 18/4097, S. 42.

geregelten Freiwilligendienst (BFD, FSJ etc.), einer Einstiegsqualifizierung, einem Praktikum, einem Deutsch- oder Integrationskurs oder in einer anderweitigen berufs- oder ausbildungsvorbereitenden Maßnahme befinden.

### **c) Junge Menschen mit Handicap einbeziehen**

Junge Menschen mit einem körperlichen, geistigen oder seelischen Handicap sind aufgrund der eng gefassten Integrationsleistungen bislang in der Praxis von der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis in vielen Fällen ausgeschlossen. Während in § 25b Abs. 3 AufenthG eine Ausnahme von bestimmten Integrationsleistungen für Menschen mit Handicap vorgesehen ist, fehlt eine solche gesetzliche Ausnahme in § 25a AufenthG. Junge Menschen, die aufgrund ihres Handicaps nicht in der Lage sind, einen anerkannten Schulabschluss zu erwerben sowie junge Menschen, die in einer Werkstatt arbeiten und den Lebensunterhalt durch diese Tätigkeit nicht im migrationsrechtlichen Sinne sichern können, haben nach der aktuellen Rechtslage keine Möglichkeit, die Aufenthaltserlaubnis nach § 25a zu erhalten. Dieser faktische Ausschluss von Menschen mit Handicap verstößt gegen das Diskriminierungsverbot des Art. 5 Abs. 2 der UN-Behindertenrechtskonvention. Für junge Menschen mit einem körperlichen, geistigen oder seelischen Handicap muss deshalb eine gesetzliche Regelung eingeführt werden, die sowohl eine Ausnahme von den geforderten Integrationsleistungen vorsieht, als auch weitere aner kennenswerte Integrationsleistungen der jungen Menschen, unter Berücksichtigung und Würdigung der Umstände des jeweiligen Einzelfalls, berücksichtigt. Gleiches gilt für Familienangehörige der jungen Menschen, die aufgrund eines Handicaps den Lebensunterhalt nicht (vollständig) sichern können.

### **d) Aufenthaltsrecht der Eltern, Eheleute und Lebenspartner\*innen (§ 25a Abs. 2 AufenthG) auch bei überwiegender Sicherung des Lebensunterhaltes sicherstellen**

In der Praxis scheitert ein in § 25a Abs. 2 AufenthG vorgesehenes abgeleitetes Aufenthaltsrecht der Eltern, Eheleute und Lebenspartner\*innen der von § 25a Abs. 1 AufenthG Begünstigten vor allem daran, dass die vollständige Sicherung des Lebensunterhaltes vorausgesetzt wird. Ist der Aufenthalt insbesondere der Eltern weiterhin unsicher und droht spätestens bei Volljährigkeit deren Abschiebung, können auch gut integrierte Jugendliche nicht zur Ruhe kommen und sich auf Schule und Ausbildung konzentrieren. Die Anforderungen an das abgeleitete Aufenthaltsrecht von Eltern, Eheleuten und Lebensgefährten\*innen sollten aus diesem Grund an die Voraussetzungen des Aufenthaltsrechts nach § 25b AufenthG angepasst werden und auch bei überwiegender Sicherung des Lebensunterhaltes erteilt werden.

### **e) Anrechnung der Zeiten des Besitzes einer Duldung für Personen mit ungeklärter Identität**

Der Paritätische begrüßt die im Gesetzentwurf aufgenommenen Klarstellungen zum Übergang vom Chancen-Aufenthaltsrecht in die Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG. Auch die geplante Anrechnung von Zeiten des Besitzes einer Duldung für Personen mit ungeklärter Identität beim Übergang vom Chancen-Aufenthaltsrecht in die Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG ist zu begrüßen. Angesichts der im

Koalitionsvertrag geplanten Abschaffung der sog. „Duldung light“ ist jedoch nicht nachvollziehbar, weshalb die Zeiten des Besitzes einer „Duldung light“ nur für Inhaber\*innen einer Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG-E berücksichtigt werden sollen.

*§ 25a Abs. 5 AufenthG-E ist deshalb wie folgt zu fassen: „Für die Anwendung des Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 sind alle Zeiten im Besitz einer Duldung anzurechnen.“*

**Besser wäre es aus unserer Sicht, bereits jetzt die Regelung des § 60b AufenthG entsprechend den Vorgaben des Koalitionsvertrages zu streichen. Sie bedeutet ein Arbeitsverbot und die Nichtanrechnung von Duldungszeiten. Sie verhindert damit jegliche Aufenthaltsverfestigung und trägt maßgeblich zur Verstetigung von Kettenduldungen bei.**

## **2. § 25b Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration**

Zunächst wird die für die Erteilung des Aufenthaltstitels erforderliche Voraufenthaltszeit von 8 auf 6 Jahre (bei Personen ohne Kinder) und von 6 auf 4 Jahre bei Personen mit Kindern reduziert. Dies ist begrüßenswert. Im Übrigen bleibt es bei den bisher bestehenden Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG. Die Aufenthaltszeiten mit einer Duldung nach § 60b AufenthG sollen nur bei Personen im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG anrechenbar sein.

**Darüber hinaus bedarf es einiger weiterer Verbesserungen:**

### **a) Anrechnung der Zeiten des Besitzes einer Duldung für Personen mit ungeklärter Identität**

Die geplante Anrechnung von Zeiten des Besitzes einer Duldung für Personen mit ungeklärter Identität beim Übergang vom Chancen-Aufenthaltsrecht in die Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG ist ausdrücklich zu begrüßen. Angesichts der im Koalitionsvertrag geplanten Abschaffung der sog. „Duldung light“ ist jedoch nicht nachvollziehbar, weshalb die Zeiten des Besitzes einer „Duldung light“ nur für Inhaber\*innen einer Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG-E berücksichtigt werden sollen.

*§ 25b Abs. 7 AufenthG-E ist deshalb wie folgt zu fassen: „Für die Anwendung des Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 sind alle Zeiten im Besitz einer Duldung anzurechnen.“*

### **b) Identitätsklärung**

Einer Person mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG soll eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b Abs. 8 AufenthG nur erteilt werden, wenn ihre Identität geklärt ist. Davon kann abgesehen werden, wenn sie alle zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen hat. Darüber hinaus gelten weiterhin die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen des § 5 AufenthG, also insbesondere die Pflicht zu Identitätsklärung und Passbeschaffung.

Das Verhältnis von § 25b Abs. 8 AufenthG zu § 5 Abs. 3 S. 2 AufenthG ist aus unserer Sicht unklar und mögliche Quelle von Anwendungsproblemen in der Praxis.

Auch gemäß § 5 Abs. 3 S. 2 AufenthG kann zwar im Wege des Ermessens von der Identitätsklärung abgesehen werden. Dies geschieht aber in aller Regel nicht, sondern vielmehr ist gerade die Identitätsklärung häufig eines der größten Anwendungshindernisse für Bleiberechtsregelungen.

### **c) Konkrete Hinweispflicht der Ausländerbehörden gesetzlich verankern**

Um die Identitätsklärung für alle Betroffenen praktikabler zu gestalten, sollten Ausländerbehörden stattdessen gesetzlich verpflichtet sein, im Einzelfall schriftlich konkrete, herkunftslandbezogene, mögliche und zumutbare Mitwirkungshandlungen zu benennen (Hinweis- und Anstoßpflicht). Diese Verpflichtung könnte im Rahmen des § 82 AufenthG konkreter ausgestaltet werden.

### **d) Eidesstattliche Versicherung zur Identitätsklärung**

Wer längere Zeit (maximal ein halbes Jahr) alle von der Ausländerbehörde verlangten, möglichen und zumutbaren Mitwirkungshandlungen erfolglos vorgenommen hat, sollte – wie im Koalitionsvertrag bereits vorgesehen – die Gelegenheit haben, eine eidesstattliche Versicherung abzugeben, um die Identität zu klären. Die Möglichkeit der eidesstattlichen Versicherung sollte bei den allgemeinen Regelerteilungsvoraussetzungen in § 5 AufenthG normiert werden, die Regelung des § 25b Abs. 8 AufenthG ist aus unserer Sicht überflüssig und sollte gestrichen werden.

## **3. §§ 30, 32 Verzicht auf Deutschkenntnisse beim Ehegatten- und Kindernachzug**

Bei Ehegatten und Kindern von Fachkräften ab dem 16. Lebensjahr soll zukünftig vom Erfordernis deutscher Sprachkenntnisse abgesehen werden.

Diese Erleichterung beim Familiennachzug von Fachkräften ist zwar einerseits durchaus begrüßenswert. Das Erfordernis des Nachweises deutscher Sprachkenntnisse muss aber generell für alle Menschen gestrichen werden, dies gibt auch der Koalitionsvertrag so vor (S. 140).

Der Paritätische hat schon in der Vergangenheit immer wieder betont, dass diese Voraussetzung diskriminierend ist, da sie nur für bestimmte Personengruppen gilt. Abgesehen davon bedeutet sie für Familien oft jahrelange Trennungszeiten, wenn aus verschiedenen Gründen der Test nicht bestanden wird oder der Besuch von Sprachkursen erst gar nicht möglich ist. Hinzu kommen die erheblichen Kosten für den Spracherwerb und -nachweis, der von vielen Familien gar nicht aufgebracht werden kann. Ein Beispiel aus unserer Beratungspraxis kann dies verdeutlichen: so muss eine Person aus Kolumbien mit Kosten von 655 € für das genannte Zertifikat rechnen. Wenn die Person nicht aus Bogotá kommt, kommen Aufenthaltskosten für die Dauer des Kurses und der Prüfung hinzu, so dass Gesamtkosten in Höhe von bis zu 1.000 Euro entstehen können. In einem Land, in dem der Mindestlohn bei 245 Euro pro Monat liegt, sind das erhebliche Kosten, die sich nur eine kleine privilegierte Schicht leisten kann. Der vorliegende Antrag der Fraktion DIE LINKE ist insofern

äußerst unterstützenswert und verweist zurecht auf die psychischen Belastungen von Paaren, die über Jahre hinweg voneinander getrennt werden.<sup>2</sup>

Im Falle von Kindern sind die Kosten für die Deutschkurse und Prüfungen noch höher, da ein höheres Sprach-Niveau verlangt wird. Für bildungsbenachteiligte Menschen bedeutet das nicht selten eine fast nicht zu überwindende Barriere und somit ein Verstoß gegen Art. 6 Abs. 1 GG, den besonderen Schutz von Ehe und Familie sowie das davon umfasste Recht auf ein eheliches und familiäres Zusammenleben.

Darüber hinaus ist in manchen Herkunftsländern der Erwerb deutscher Sprachkenntnisse mangels verfügbarer Angebote gar nicht möglich, so dass die Herstellung der familiären Lebensgemeinschaft dauerhaft ausgeschlossen ist.

Die vollständige Umsetzung des Koalitionsvertrages und Streichung des Erfordernisses von Sprachkenntnissen vor der Einreise in allen Fällen des Ehegatten- und Kindernachzugs muss aus diesem Grund sofort erfolgen.

Sollte es trotz der eindeutigen Formulierung im Koalitionsvertrag dabei bleiben, dass die vorgesehen Erleichterungen nur für Fachkräfte gelten sollen, so müssen jedenfalls auch Angehörige von Fachkräften mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 19d AufenthG mit in die Regelung aufgenommen werden.

#### **4. §§ 44, 45a AufenthG Berechtigung zur Teilnahme an einem Integrationskurs und berufsbezogenen Deutschsprachförderung**

Im Gegensatz zum Referentenentwurf sieht der Gesetzentwurf einen (nachrangigen) Zugang zu Integrationskursen sowie zur berufsbezogenen Deutschsprachförderung für **alle** Personen mit einer Aufenthaltsgestattung vor. Der Paritätische begrüßt die Abkehr von der sog. positiven Bleibeperspektive sowie der Arbeitsmarktnähe von Asylsuchenden als Zugangsvoraussetzung ausdrücklich. Auf diese Weise können auch Personen, die einem Beschäftigungsverbot nach § 61 AsylG unterliegen, zu den entsprechenden Kursen zugelassen werden. Dies ist ein wichtiger Schritt, um das Ankommen und die Schaffung einer Alltagsstruktur zu Beginn des Aufenthaltes zu ermöglichen – einer Phase, die ohnehin häufig nur durch das Warten auf eine Entscheidung über den Asylantrag geprägt ist.

Trotz dieser deutlichen Verbesserung bleibt der Gesetzesentwurf hinter den Ankündigungen im Koalitionsvertrag zurück. Denn entgegen der Einigung im Koalitionsvertrag, wonach **allen Menschen**, die nach Deutschland kommen, von Anfang an Integrationskurse angeboten werden sollen, sieht der Gesetzentwurf nur eine (nachrangige) Zugangsmöglichkeit für gestattete Personen vor.

Ein Großteil der geduldeten Personen bleibt weiterhin von den Integrationskursen ausgeschlossen, da der Zugang nur für Personen mit einer sog. Ermessensduldung nach § 60a Abs. 2 S. 3 AufenthG möglich ist.

---

<sup>2</sup> Gesetzesentwurf der Fraktion DIE LINKE zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes – Deutschnachweise beim Ehegattennachzug, BT-Drucksache 20/1850.

Andere geduldete Personen sollen hingegen weiterhin keinen Zugang erhalten.

Und während für Schutzsuchende aus der Ukraine mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG durch eine Gesetzesänderung klargestellt wird, dass sie Zugang zu Integrationskursen im Rahmen verfügbarer Plätze haben, ist dies für Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG nicht der Fall. Hier bleibt zu befürchten, dass ihnen der Zugang zum Integrationskurs verwehrt wird, selbst wenn sie nach § 44 Abs. 4 S. 1 AufenthG zum Integrationskurs zugelassen werden könnten, da bei ihnen in der Regel ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten sein dürfte.<sup>3</sup>

Die §§ 44 und 45a AufenthG sind dahingehend zu ändern, dass alle Personen, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben, unabhängig vom Aufenthaltsstatus einen gesetzlichen Anspruch auf Zugang zu Integrations- und berufsbezogenen Deutschkursen erhalten.

Darüber hinaus bedeutet eine Öffnung der Integrationskurse einen steigenden Organisations- und Verwaltungsaufwand für die durchführenden Integrationskursträger. Für die dauerhafte Sicherstellung eines bedarfsgerechten Integrationskursangebots muss dieser Aufwand finanziell aufgefangen werden. Eine auskömmliche Finanzierung der Träger ist daher sicherzustellen. Die Erhöhung des Kostenerstattungssatzes ist eine Möglichkeit, die jedoch für Kursteilnehmer\*innen keine Nachteile mit sich bringen sollte.

## **5. § 53 Abs. 3a i.V.m. § 25 Abs. 1 S. 2 – Verschärfte Ausweisung von international Schutzberechtigten**

Mit dem Gesetzesentwurf werden Asylberechtigte, Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention sowie subsidiär Geschützte im Hinblick auf ihren besonderen Ausweisungsschutz rechtlich gleichgestellt. Für alle drei Personengruppen wird der Ausweisungsschutz abgesenkt.

Erstens werden die Ausweisungsgründe herabgesetzt. So soll die Ausweisung künftig bei einer Gefahr für die nationale Sicherheit oder öffentlichen Ordnung zulässig sein. Nach geltendem Recht muss bei Asylberechtigten und GFK-Flüchtlingen eine Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik oder eine terroristische Gefahr oder eine Gefahr für die Allgemeinheit wegen rechtskräftiger Verurteilung vorliegen; bei subsidiär Schutzberechtigten müssen schwere Straftaten vorliegen oder eine Gefahr für die Allgemeinheit oder die Sicherheit Deutschlands. Dabei kann Gefahr für die öffentliche Ordnung laut Entwurfsbegründung bereits Fälle mittlerer Kriminalität erfassen. Die Schwelle bisher vorgesehener Ausweisungsgründe bei Schutzberechtigten liegt bei Gefahr für die Allgemeinheit wegen Verurteilung für schwere Straftaten.

Zweitens wird der Grad der Gefahr für die Ausweisung abgesenkt. Es sollen nunmehr „zwingende Gründe“ ausreichen. Dabei bezieht sich die Entwurfsbegründung auf Art. 24 Abs. 1 und Abs. 2 QualifikationsRL, der bei

---

<sup>3</sup> So die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz, AVwV AufenthG 44.4.



Versagung von Aufenthaltstiteln gilt. Bisher waren „schwerwiegende Gründe“ vorgesehen, unter Bezugnahme auf Art. 14 Abs. 4 QualifikationsRL („stichhaltige Gründe“), der bei Aberkennung der Schutzberechtigung gilt. Auch wenn es sprachlich einen anderen Eindruck erweckt, legt der EuGH die Schwelle der „zwingenden“ Gründe niedriger als die der „stichhaltigen“.<sup>4</sup>

Drittens erweckt der im Gesetzesentwurf vorgesehene Wortlaut den Eindruck, dass die Ausweisung Schutzberechtigter künftig aus generalpräventiven Gründen zulässig sein soll. Zwar ist die explizite Bestätigung dessen, die noch in der Begründung des Referentenentwurfs stand, im Regierungsentwurf nun nicht mehr zu finden („Durch den Wegfall der Verknüpfung der Gefahr mit der konkreten Person in Absatz 3a entfällt zudem der bisherige Ausschluss generalpräventiver Gründe.“). Allerdings ist 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”) im Wortlaut der § 53 Abs. 3a AufenthG-E nicht mehr vorgesehen („Vorliegen zwingender Gründe“). Generalpräventive Gründe sind bei der Ausweisung von Schutzberechtigten jedoch unionsrechtswidrig.<sup>5</sup> Dies ist für „ausländerrechtlich privilegierte Personengruppen“ anders als bei anderen nicht-deutschen Staatsangehörigen.<sup>6</sup>

Die geplante erneute Verschärfung des Ausweisungsrechts – insbesondere für anerkannte Schutzberechtigte – ist dem Koalitionsvertrag nicht zu entnehmen und weder erforderlich noch verhältnismäßig. Das Ausweisungsrecht wurde aufgrund von menschenrechtlichen und europarechtlichen Vorgaben 2016 grundlegend reformiert. Diese Reform wurde von Fachleuten und der Richterschaft als gelungen und insbesondere ausgewogen angesehen. Bereits mit dem Zweiten Ausreise-Durchsetzungsgesetz 2019 wurde dann das Schutzniveau für Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge weiter abgesenkt – „auf das Minimum der völker- und europarechtlichen Vorgaben“, wie die Gesetzesbegründung ausdrücklich formuliert (BT-Drs. 19/10047, S. 34). Die vorgeschlagene weitere Reduzierung des Schutzniveaus bringt nicht nur das im Jahr 2016 angestrebte ausgewogene Verhältnis zwischen Ausweisungsinteresse des Staates und dem Individualinteresse des Betroffenen in eine noch größere Schieflage, als dies seit 2019 ohnehin der Fall ist. Es legt mit Art. 24 QualifikationsRL auch einen falschen Maßstab zugrunde: denn bei der Ausweisung geht es nicht wie im Fall des Art. 24 Qualifikations-RL allein um einen Titelversagungsgrund, sondern um eine Ausreisepflicht sowie Einreisesperre. Dementsprechend würde in Deutschland anerkannten aber ausgewiesenen Schutzberechtigten die in der GFK und QualifikationsRL gewährleisteten Rechte versagt, was laut EuGH unzulässig ist.<sup>7</sup>

Die geplanten Verschärfungen des Ausweisungsrechts sind folglich zu streichen.

---

<sup>4</sup> EuGH, Urteil vom 24.06.2015, C-373/13 H.T. gg. Deutschland, asyl.net: M23011, Asylmagazin 7-8/2015, Rn. 75.

<sup>5</sup> Bergmann/Putzar-Sattler in Huber/Mantel AufenthG, 3. Aufl. 2021, AufenthG § 53 Rn. 23.

<sup>6</sup> BVerwG, Urteil vom 12.07.2018 - 1 C 16.17 - asyl.net: M26496.

<sup>7</sup> EuGH, Urteil vom 24.06.2015, C-373/13 H.T. gg. Deutschland, asyl.net: M23011, Asylmagazin 7-8/2015, Rn. 98 f.

## **6. § 62 Weitere Ausweitung der Abschiebungshaft**

Der Referentenentwurf sieht vor, die maximale Höchstdauer der Abschiebungshaft für Straffällige beim Vorliegen bestimmter Ausweisungsinteressen von 3 Monaten auf 6 Monate zu verlängern. Bis auf den Fall der Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz nach § 54 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG handelt es sich dabei um Fälle rechtskräftiger Verurteilungen wegen bestimmter Straftaten.

Im Hinblick auf die Rechtsprechung des BGH, wonach eine im Anschluss an die Untersuchungs- oder Strafhaft notwendige Abschiebungshaft auf eine möglichst kurze Zeit beschränkt werden und die für eine Abschiebung erforderlichen Maßnahmen bereits während der Untersuchungs- und Strafhaft getroffen werden müssen<sup>8</sup> sowie den grundsätzlichen Beschleunigungsgrundsatz, erscheint insbesondere die Ausweitung der Abschiebungshaft im Anschluss an eine Strafhaft unzulässig.

Darüber hinaus dürfte ein Verstoß gegen die in der Begründung zitierten Entscheidungen des BVerfG<sup>9</sup> vorliegen. Aus diesen Entscheidungen folgt, dass es unverhältnismäßig wäre, die Haft anzuordnen, wenn eine Abschiebung absehbar nicht durchführbar ist. Warum Abschiebungshindernisse, die weder während einer Untersuchungs- und/oder Strafhaft noch während einer sich anschließenden dreimonatigen Sicherungshaft aus dem Weg geräumt werden konnten, während einer weiteren dreimonatigen Freiheitsentziehung beseitigt werden könnten, erschließt sich aus der Gesetzesbegründung nicht.

Die geplante Ausweitung der Abschiebungshaft hat folglich zu unterbleiben. Stattdessen sollte die bereits im Koalitionsvertrag angekündigte Regelung geschaffen werden, dass Kinder und Jugendliche nicht in Abschiebungshaft genommen werden dürfen und eine Pflicht zur anwaltlichen Vertretung in Fällen von Abschiebungshaft eingeführt werden. Damit Abschiebungshaft tatsächlich – wie gesetzlich und europarechtlich vorgesehen – zur ultima ratio wird, sollte eine Liste mit konkreten Alternativen zur Abschiebungshaft entwickelt werden, die die Ausländerbehörden in jedem Fall vor dem Stellen eines Haftantrages prüfen müssen.

## **7. § 104c Chancen-Aufenthaltsrecht**

Geduldeten, die sich am 1. Januar 2022 seit mindestens fünf Jahren ununterbrochen gestattet, geduldet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis im Bundesgebiet aufgehalten haben, soll eine einjährige, nicht verlängerbare Aufenthaltserlaubnis auf Probe erteilt werden. Lebensunterhaltssicherung und Identitätsklärung werden dabei nicht vorausgesetzt. Auch wird, im Gegensatz zum Referentenentwurf, von der Vorlage eines Passes gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG abgesehen. Diese Klarstellung ist ausdrücklich zu begrüßen, da damit Wertungswidersprüche ausgeräumt wurden.

Die Einführung eines sog. Chancen-Aufenthaltsrechts, während dessen Laufzeit die Voraussetzungen für eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a oder b AufenthG

---

<sup>8</sup> BGH, Beschl. v. 25.3.2010 – V ZA 9/10, Rn. 22 m.w.N.

<sup>9</sup> BVerfG, Beschluss vom 29. Februar 2000 – 2 BvR 347/00.

geschaffen werden können, ist grundsätzlich begrüßenswert und entspricht den Forderungen des Paritätischen Gesamtverbandes.

Damit das erklärte Ziel der Regelung erreicht werden kann, Kettenduldungen zu beenden und positive Anreize für die Identitätsklärung sowie die Integration der betroffenen Menschen zu schaffen, bedarf es aber weiterer Korrekturen des vorliegenden Gesetzesentwurfs.

Dies macht bereits der Gesetzesentwurf deutlich, in dessen Ausführungen zu den Gesetzesfolgen (S. 123) ohne weitere Begründung davon ausgegangen wird, dass nur etwa ein Drittel derjenigen, die das Chancen-Aufenthaltsrecht beantragen (geschätzt 98.000), die Voraussetzungen für eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG erfüllen werden (also etwa 33.000, weitere 900 für § 25a AufenthG). Das lässt erkennen, dass davon ausgegangen wird, dass der Übergang vom Chancen-Aufenthaltsrecht in einen langfristigen Aufenthaltstitel nur für einen geringen Teil der Langzeitgeduldeten realistisch ist.

### **Um tatsächlich die Vorgaben des Koalitionsvertrages umzusetzen und Kettenduldungen zu beenden, bedarf es folgender weiterer Korrekturen des § 104a AufenthG-E:**

#### **a) Stichtagsregelung**

Laut Koalitionsvertrag soll das Chancen-Aufenthaltsrecht der bisherigen Praxis der Kettenduldungen entgegengesetzt werden. Dieser Gedanke wird auch in der Entwurfsbegründung aufgenommen. Dort heißt es: „Die bisherige Praxis der Erteilung von sogenannten „Kettenduldungen“ ist integrationshemmend und verursacht bei den zuständigen Behörden hohen Aufwand. Es sollen positive Anreize für die Integration und die für eine geordnete Migration wesentliche Identitätsklärung gesetzt werden. Die Lebensplanung für langjährig in Deutschland aufhältige Menschen soll verlässlicher werden, wenn diese bestimmte Integrationsvoraussetzungen erfüllen. Durch das mögliche Hineinwachsen in ein Aufenthaltsrecht soll im Ergebnis auch die hohe Zahl der Geduldeten deutlich reduziert, und die Ausländerbehörden sollen von der immer wieder erforderlichen Verlängerung von Duldungen entlastet werden.“

Um diese Ziele dauerhaft zu erreichen, bedarf es eines stichtagsunabhängigen Chancen-Aufenthaltsrechts, um der Praxis der Kettenduldungen und der damit verbundenen Schwierigkeiten für die Betroffenen sowie dem Aufwand für die Ausländerbehörden auch in Zukunft etwas entgegenzusetzen.

Der Stichtag 1. Januar 2022 ist deshalb ersatzlos zu streichen. Hilfsweise sollte, angesichts der Verzögerungen im Gesetzgebungsverfahren, zumindest anstelle des 1. Januars 2022 der Tag des Inkrafttretens des Gesetzes als Stichtag festgelegt werden.

#### **b) Rechtsanspruch statt Ermessen bzw. Regelerteilung**

Entsprechend der Vorgaben des Koalitionsvertrags muss bei Vorliegen der vorgesehenen Voraussetzungen ein Rechtsanspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG-E bestehen. Der Gesetzesentwurf sieht

hingegen nur einen Regelerteilungsanspruch vor, der erheblichen Spielraum für die Annahme von atypischen Fällen öffnet, die eine Erteilung der Aufenthaltserlaubnis verhindern würde. Daneben liegt ein Absehen von der Erteilungssperre des § 10 Abs. 3 S. 2 AufenthG, wenn ein vorausgehender Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde, ebenfalls im Ermessen der Ausländerbehörde.

In § 104c Abs. 1 S. 1 ist folglich das Wort „soll“ durch „ist“ und die Wörter „erteilt werden“ durch „zu erteilen“ zu ersetzen. In § 104c Abs. 3 S. 1 ist das Wort „kann“ durch „ist“ zu ersetzen.

### **c) Verlängerung**

Wie im Koalitionsvertrag vereinbart sieht der Gesetzentwurf vor, dass die Aufenthaltserlaubnis für ein Jahr erteilt wird. Dieses Jahr soll dazu dienen, insbesondere die Voraussetzungen der Lebensunterhaltssicherung sowie der Identitätsklärung nachzuholen, um im Anschluss eine Aufenthaltserlaubnis nach den §§ 25a und b AufenthG zu erlangen. Eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG wird jedoch ausdrücklich ausgeschlossen.

Die fehlende Verlängerungsoption dürfte in der Praxis dazu führen, dass ein beachtlicher Teil der vom Chancen-Aufenthaltsrecht eigentlich Begünstigten voraussichtlich nach einem Jahr zurück in die Duldung fallen wird. Denn nicht allen Menschen wird es gelingen, innerhalb von 12 Monaten sämtliche Voraussetzungen der §§ 25a und b AufenthG zu erfüllen.

Insbesondere die Identitätsklärung, sowie die für die Aufenthaltserlaubnisse nach den §§ 25a und b AufenthG zusätzlich erforderliche Erfüllung der Passpflicht (vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG) können in der Praxis deutlich mehr Zeit in Anspruch nehmen. In der Regel bedarf es für die Passausstellung zunächst der Vorlage von anderweitigen Identitätsdokumenten, die häufig erst noch über Dritte im Herkunftsstaat beschafft werden müssen. Je nach Herkunftsland und individueller Situation nimmt allein die Beschaffung der notwendigen Identitätsdokumente einen gewissen Zeitraum in Anspruch. Dies hängt zum einen von dem Meldewesen in den jeweiligen Herkunftsstaaten ab. Zum anderen auch davon, ob die Person noch über Kontakte zu Verwandten oder Bekannten im Herkunftsland verfügen oder eine\*n Vertrauensanwält\*in beauftragen müssen.

Für die Passbeantragung selbst ist dann eine Terminvereinbarung bei der jeweiligen Botschaft erforderlich. Auf die Terminvergabe haben die betroffenen Personen keinen Einfluss. Auch die Bearbeitungsdauer der Passanträge unterscheidet sich von Botschaft zu Botschaft, sodass der gesamte Prozess der Identitätsklärung bis zur tatsächlichen Aushändigung des Passes in vielen Fällen mehr als 12 Monate betragen kann.

Auch der (unfreiwillige) Verlust des Arbeitsplatzes, kurz vor Ablauf des einen Jahres, ist in der Praxis durchaus denkbar.

Und schließlich wird auch die Erlangung der erforderlichen Deutschkenntnisse innerhalb eines Jahres für viele schwer erreichbar sein. Dies gilt insbesondere, wenn weiterhin kein Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs besteht. Hinzu kommt, dass im Hinblick auf die erforderliche Lebensunterhaltssicherung der

Sprachkurs neben einem Vollzeitjob und möglicherweise der Kinderbetreuung absolviert werden muss.

Um sicherzustellen, dass das Chancen-Aufenthaltsrecht der bisherigen Praxis der Kettenduldungen tatsächlich etwas entgegensetzt, ist eine zumindest einmalige gesetzliche Verlängerungsoption in § 104c AufenthG-E zu schaffen. Insbesondere, wenn Personen alle zumutbaren Anstrengungen unternommen haben und in absehbarer Zeit damit zu rechnen ist, dass sie die Voraussetzungen der §§ 25a und b AufenthG erfüllen werden.

#### **d) Straffälligkeitsgrenzen**

Es ist zu begrüßen, dass jugendstrafrechtliche Verurteilungen, die nicht auf Jugendstrafe lauten, im Regierungsentwurf nunmehr beim Ausschluss von Chancen-Aufenthaltsrecht nicht berücksichtigt werden. Und auch die Streichung der sog. Sippenhaft begrüßen wir ausdrücklich. Der Ausschluss von Menschen mit strafrechtlichen Verurteilungen ist in § 104c Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AufenthG-E jedoch weiterhin deutlich restriktiver gefasst als in den §§ 25a und 25b AufenthG. Ausgeschlossen sind demnach sämtliche Personen, die wegen einer im Bundesgebiet vorsätzlich begangenen Straftat verurteilt worden sind, wobei Verurteilungen zu Geldstrafen von bis zu 50 Tagessätzen bzw. bei Verurteilungen wegen Verstößen gegen das Aufenthalts- oder Asylgesetz von bis zu 90 Tagessätzen unschädlich sind.

Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG ist hingegen nur dann gesetzlich ausgeschlossen, wenn die Person zu einer Freiheitsstrafe von mehr als 6 Monaten bzw. einer Jugendstrafe ohne Bewährung von mind. einem Jahr verurteilt worden ist.

§ 25a Abs. 1 AufenthG beinhaltet zudem keinen expliziten Ausschlussgrund bei strafrechtlichen Verurteilungen. Hier wird ein möglicher Ausschluss von der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis an straffällig gewordene junge Menschen über die allgemeine Erteilungsvoraussetzung des § 5 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG geregelt. Danach darf eine Aufenthaltserlaubnis im Regelfall nicht erteilt werden, wenn ein Ausweisungsinteresse nach § 54 AufenthG vorliegt.

Da § 104c AufenthG-E als eine Art Vorstufe zu den §§ 25a und b AufenthG konzipiert ist, erschließt sich dieser restriktivere Ausschluss von Personen mit strafrechtlichen Verurteilungen nicht. Analog zu dem Versagungsgrund in § 25b Abs. 2 Nr. 1 AufenthG ist in § 104c AufenthG-E die Straffälligkeitsgrenze mit Blick auf das Chancen-Aufenthaltsrecht anzupassen.

Darüber hinaus sollten aufgrund einer Gesamtwürdigung der Schwere und des Charakters der Tat sowie des bisherigen Lebenslaufs bzw. der zu erwartenden Lebensperspektive ausnahmsweise die Erteilung eines Chancenaufenthaltsrechts trotz Überschreitens der jeweiligen Strafgrenze ermöglichen, wie es etwa der Gesetzesentwurf der Fraktion DIE LINKE vorsieht.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Gesetzesentwurf der Fraktion DIE LINKE zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes – Erleichtertes Bleiberecht, BT-Drucksache 20/1851.

### **e) Identitätstäuschung oder Falschangaben in der Vergangenheit**

Der vorliegende Gesetzesentwurf wurde begrüßenswerter Weise im Vergleich zum Referentenentwurf präzisiert. So sollen nur vorsätzlich und wiederholt gemachte Falschangaben oder Täuschungen in der Vergangenheit, die weiterhin (also in der Gegenwart) die Abschiebung verhindern, ein möglicher Ausschlussgrund für die Anwendung des § 104c AufenthG sein.

Um möglichen künftigen Praxisproblemen entgegen zu wirken, ist der im Koalitionsvertrag nicht vorgesehene Ausschlussgrund jedoch gänzlich zu streichen. Dies entspricht auch den Empfehlungen des Bundesratsausschusses AIS vom 5.9.2022, BR-Drs. 367/1/22, Nr. 15.

So ist uns aus der Beratungspraxis zu § 25b AufenthG bekannt, dass zahlreiche Ausländerbehörden selbst bei Täuschungshandlungen in der Vergangenheit, die nicht mehr zu einem Abschiebungshindernis in der Gegenwart führen, von der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis absehen. Um dies zu verhindern, sollte neben der Einführung eines gesetzlichen Anspruchs (sog. „Ist-Regelung“) auch der vorliegende Ausschlussgrund gestrichen werden. § 104c AufenthG soll gerade einen Anreiz darstellen, um die tatsächliche Identität offenzulegen. Dies wird aber nicht erfolgen, wenn die Betroffenen weiterhin fürchten müssen, in diesem Fall keine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten, sondern mit der Abschiebung rechnen zu müssen. Zumindest muss durch die Ergänzung des Wortes „nachweislich“ klargestellt werden, dass die Ausländerbehörde die Darlegungs- und Beweislast dafür hat, dass die Abgaben zur Identität oder Staatsangehörigkeit unzutreffend sind oder eine Täuschung hierüber vorliegt.<sup>11</sup>

### **f) Kein Wechsel und keine Fiktionswirkung bei Antrag auf Erteilung einer anderen Aufenthaltserlaubnis**

Mit § 104c Abs. 3 S. 4 AufenthG-E wird klargestellt, dass der Wechsel in eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a oder b AufenthG bereits während des einjährigen Besitzes der Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG-E möglich ist. Diese Klarstellung ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings erschließt sich nicht, weshalb in dieser Zeit der Wechsel in eine andere Aufenthaltserlaubnis ausgeschlossen sein soll. Gleiches gilt für die Regelung des § 104c Abs. 3 S. 5 AufenthG-E, wonach im Falle der Beantragung einer anderen Aufenthaltserlaubnis als der Aufenthaltserlaubnis nach den §§ 25a und b AufenthG die Fiktionswirkung des § 81 Abs. 4 AufenthG ausgeschlossen wird. Diese Abweichung von der sonst üblichen Systematik des AufenthG ist nicht nachvollziehbar. Sofern Personen während des Besitzes der Aufenthaltserlaubnis auf Probe die Voraussetzungen für eine Aufenthaltserlaubnis aus anderen Gründen erfüllen sollten, besteht die Gefahr, dass die Personen nach einem Jahr in die Duldung fallen, obgleich sie die Voraussetzungen für ein anderweitiges Aufenthaltsrecht erfüllen und dieses rechtzeitig beantragt haben. Insbesondere vor dem Hintergrund der starken Auslastungen der Ausländerbehörden und der damit verbundenen langen Wartezeiten ist es nicht hinnehmbar, dass die Personen in diesen Fällen in eine

---

<sup>11</sup> So auch die Rechtsprechung bei Arbeitsverboten, vgl. etwa OVG Niedersachsen, Beschluss vom 24.8.2006 – 7 MW 36/06 – asyl.net M8720.

Duldung zurückfallen. Das in der Entwurfsbegründung gewählte Konstrukt, in Fällen, in denen sowohl die Voraussetzungen für die Aufenthaltserlaubnis nach § 25a oder b AufenthG als auch für eine andere Aufenthaltserlaubnis vorliegen, für eine logische Sekunde eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a bzw. § 25b AufenthG zu erteilen, um dann sogleich die andere Aufenthaltserlaubnis zu erteilen (S. 49), ändert daran nichts. Zum einen werden Personen, die die Voraussetzungen der §§ 25a und b AufenthG (noch) nicht erfüllen, hiervon nicht erfasst. Zum anderen verkompliziert dieses Konstrukt den nahtlosen Übergang in eine andere Aufenthaltserlaubnis und dürfte mit erheblichem Mehraufwand für Ausländerbehörden und Betroffene einhergehen.

§ 104c Abs. 3 S. 4 und 5 AufenthG-E sind daher ersatzlos zu streichen.

#### **g) Abgeleitetes Aufenthaltsrecht für Familienangehörige**

Der Einbezug der Kernfamilienangehörigen unabhängig von der eigenen Voraufenthaltszeit ist zu begrüßen. Begrüßenswert ist insbesondere auch der Einbezug volljähriger Kinder, sofern diese bei Einreise minderjährig gewesen sind und noch in häuslicher Gemeinschaft mit dem stammberechtigten Elternteil leben.

Allerdings ist die Regelung des § 104c Abs. 2 S. 1 AufenthG-E restriktiver gefasst als die Regelung zum abgeleiteten Aufenthaltsrecht von Familienangehörigen nach § 25b Abs. 4 AufenthG. Während § 25b Abs. 4 AufenthG das Bestehen einer „familiären Lebensgemeinschaft“ voraussetzt, wird beim Chancen-Aufenthaltsrecht eine „häusliche Lebensgemeinschaft“ gefordert.

Im Unterschied zur häuslichen Lebensgemeinschaft, welche das gemeinsame Zusammenwohnen in einer Wohnung voraussetzt, können bei einer familiären Lebensgemeinschaft ausnahmsweise auch Fallkonstellationen berücksichtigt werden in denen die Familienangehörigen nicht in einer Wohnung leben. Entscheidend ist vielmehr, dass trotz getrennter Wohnungen eine familiäre Beistands- und Betreuungsgemeinschaft besteht. Dies kann zum Beispiel bei berufs- oder ausbildungsbedingten räumlichen Trennungen der Fall sein. In der Praxis betrifft dies aber vor allem auch Kinder von getrenntlebenden Eltern, die bei einem Elternteil wohnen und dennoch eine familiäre Lebensgemeinschaft zum anderen Elternteil pflegen. Bei geduldeten Familien, die in der Vergangenheit (fluchtbedingt) zeitlich versetzt nach Deutschland eingereist sind, kann es zudem aufgrund von Wohnsitzauflagen zu Fallkonstellationen kommen, in denen die Familien über längere Zeit räumlich getrennt leben müssen.

Vor diesem Hintergrund ist auch in § 104c Abs. 2 AufenthG-E, wie bei § 25b Abs. 4 AufenthG, auf eine familiäre Lebensgemeinschaft abzustellen.

### **8. Änderung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes**

Die Regelungen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes, die 2020 nur befristet in Kraft gesetzt wurden (§§ 16d Abs. 4 Nr. 2, 17 Abs.1 und 20 Abs. 1 AufenthG), sollen entfristet und dauerhaft anwendbar bleiben.

Die vorgesehene Entfristung dieser Maßnahmen begrüßt der Paritätische ausdrücklich.

**Darüber hinaus braucht es bereits jetzt weiterer im Koalitionsvertrag vorgesehener Maßnahmen, die der vorgesehene Gesetzentwurf missen lässt, um den angestrebten Richtungswechsel der neuen Regierung konsequent anzugehen:**

- Streichung der Duldung für Personen mit ungeklärter Identität (§ 60b AufenthG), da diese durch das damit einhergehende Arbeitsverbot und die Nichtanrechenbarkeit der Voraufenthaltszeiten ein Bleiberecht und somit das Ende von Kettenduldungen verhindert.
- Einführung einer Regelung, mit der die Klärung der Identität um die Möglichkeit, eine Versicherung an Eides statt abzugeben, erweitert wird.
- Streichung bestehender Arbeitsverbote für alle Asylsuchenden, Geduldeten und Inhaber\*innen humanitärer Aufenthaltstitel, da diese die soziale und ökonomische Teilhabe verhindern.
- Regelungen zum Familiennachzug. Dabei ist essentiell, dass für subsidiär Geschützte die Rechtslage aus dem Jahr 2015 wiederhergestellt wird und diese Menschen denselben Rechtsanspruch auf Familiennachzug haben wie Flüchtlinge, die nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt wurden. Nähere Ausführungen zum Thema Familiennachzug können Sie unserem Forderungspapier entnehmen, welches wir anlässlich des Weltkindertages mit einem breiten Bündnis verabschiedet haben: [https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user\\_upload/Erkl%C3%A4rung\\_Familiennachzug\\_Weltkindertag\\_2022\\_final\\_mit\\_Logos.pdf](https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Erkl%C3%A4rung_Familiennachzug_Weltkindertag_2022_final_mit_Logos.pdf)
- Korrektur zahlreicher Gesetzesverschärfungen während der letzten Legislaturperiode im Kontext Abschiebungen, insbesondere im Hinblick auf die Feststellung medizinischer Abschiebungshindernisse bei psychischen Erkrankungen. Konkrete Forderungen hierzu finden Sie in unserem [Appell an die neue Bundesregierung „Menschenrechte achten – uneingeschränkter Zugang zur Gesundheitsversorgung gewähren und von Krieg, Folter und Flucht traumatisierte Menschen vor Abschiebung schützen“](#).<sup>12</sup>

Berlin, 24. November 2022

Kerstin Becker

Paritätischer Gesamtverband, Abteilung Migration und Internationale Kooperation

Kontakt: [asyl@paritaet.org](mailto:asyl@paritaet.org), Telefon: 030-24636-431

---

<sup>12</sup> Siehe hierzu auch den Gesetzesentwurf der Fraktion DIE LINKE „Keine Abschiebungsoffensive – Für ein wirksames Bleiberecht“, BT-Drucksache 20/3973.



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

(BT-Drs. 20/3717 vom 28.09.2022)

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

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

## Inhaltsverzeichnis

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

# Einleitung

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

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

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

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

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

---

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

# 1. Ein wirksames Chancen-Aufenthaltsrecht

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

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

## a. Stichtag

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

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

---

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

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

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



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

## **b. Anspruch**

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

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

## **c. Identitätsklärung**

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

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

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

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

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

#### d. Falschangaben

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

---

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

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

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

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



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

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

### e. Straffälligkeit

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

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

### f. Erteilungssperre

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

---

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

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

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



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

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

### g. Illegalisierte Menschen

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

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

### h. Aussetzung aufenthaltsbeendender Maßnahmen bei Antragsstellung

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

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

## 2. Ein wirksames Bleiberecht

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

---

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



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

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

## **a. Lebensunterhaltssicherung**

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

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

---

<sup>14</sup> § 25a AufenthG



## b. Schulbesuch und andere Integrationsleistungen

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

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

## c. Erkrankung, Behinderung

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

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

## d. Anspruch

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

---

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

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

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

### 3. Bundessprachkurse für alle

#### a. Integrationskurszugang

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

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

#### b. Berufsbezogene Deutschsprachförderung

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

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

### 4. Familiennachzug erleichtern

#### a. Erleichterter Kindernachzug

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



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

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

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

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

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

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

---

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

## 5. Ausweisungsinteresse und Abschiebehaf

### a. Absenkung des Ausweisungsschutzes bei Schutzberechtigten

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

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

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

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

---

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

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

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



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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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



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

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

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

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

---

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

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

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





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

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

Für die Einladung zur Anhörung im Innenausschuss möchte ich mich zunächst sehr herzlich bedanken. Ich beschränke mich in meiner Stellungnahme auf einige Aspekte des Gesetzes, die mir zentral erscheinen. Wichtig ist zudem der Hinweis, dass die Stellungnahme die Auffassung des Autors zum Ausdruck bringt und nicht notwendigerweise die Meinung des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR) widerspiegelt.<sup>1</sup> Ausgeblendet bleiben an dieser Stelle auch die im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen im Bereich der Rückführung (Art. 1 Nr. 2, 9 f., Art. 1 Nr. 11). Zum einen erklärt sich dies aus der Tatsache, dass ich mit dem Bereich der Rückführung nur sehr eingeschränkt vertraut bin, zum anderen auch damit, dass für den Bereich der Rückführung und auch für die im Koalitionsvertrag vereinbarte „Rückführungsoffensive“<sup>2</sup> ein anderes und parallel beratenes Gesetz<sup>3</sup> entscheidender sein dürfte.

#### **I.) Einführung eines ‚Chancenaufenthaltstitels‘ durch § 104c AufenthG-E**

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

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

<sup>1</sup> Vgl. hierzu eine voraussichtlich in Kürze erscheinende Pressemitteilung des SVR.

<sup>2</sup> Koalitionsvertrag, S. 140.

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



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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

### IV.) Änderungen im Bereich des Familiennachzugs

Vorgesehen im Rahmen des Gesetzes ist zudem eine Änderung im Bereich eines migrationspolitischen Dauerstreitthemas. Bereits 2007 wurde von der damaligen Großen Koalition im Bereich des Familiennachzugs als Einreisevoraussetzung der seitens des Nachziehenden zu erbringende Nachweis eingeführt, sich zumindest auf einfache Art in deutscher Sprache zu verständigen. Von dieser Regelung gibt es einen langen Katalog von Ausnahmen (§ 30 Abs. 1 S. 3 Nr. 1-8 AufenthG), der durch das vorliegende Gesetz (Art. 1 Nr. 5) noch einmal erweitert wird. Konkret ist vorgesehen, in Nr. 5 neben den bereits bisher von Sprachnachweiserfordernis ausgenommenen Ehegatten von Inhabern von Aufenthaltstiteln nach §§ 18b Abs. 2, 18d, 18f, 19, 19b AufenthG auch Ehegatten von bspw. Inhabern von § 18a, bestimmten und in der BeschV konkretisierten Untergruppen der §§ 19c Abs. 1, 19c Abs. 2 und 4 S. 1 sowie 21 AufenthG als Ausnahmen vom Grundsatz des Sprachnachweiserfordernisses zu definieren. Angesichts der im Koalitionsvertrag getroffenen Vereinbarung, dass zum „Ehepartner oder zur Ehepartnerin nachziehende Personen [...] den erforderlichen Sprachnachweis auch erst unverzüglich nach ihrer Ankunft erbringen“<sup>6</sup> können sollen, überrascht, dass im Rahmen des Gesetzes eine Erweiterung der Ausnahmetatbestände vorgesehen ist, aber doch darauf verzichtet wurde, das Erfordernis, den Sprachnachweis bereits vor der Einreise zu erbringen, gänzlich zu streichen. Wenn man aber, wie es bspw. der SVR in einem seiner frühen Gutachten getan hat<sup>7</sup>, eine so ausgestaltete Nachweispflicht von Deutschkenntnissen tendenziell als integrationspolitisch positiv einschätzt, ist der ‚Verzicht auf den vollständigen Verzicht‘ zu begrüßen.

### V.) Generelle Öffnung der Sprach- und Integrationskurse

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

---

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

<sup>6</sup> Koalitionsvertrag, S. 111.

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

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



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 nahekommmt. 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 Bleiberegeln (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.

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache  
20(4)143 J

Caritasverband für die Diözese Osnabrück e.V., Postfach 16 04, 49006 Osnabrück



**Caritasverband  
für die Diözese  
Osnabrück e.V.**

**Fachbereich Projektentwicklung**

**Frau Dr. jur. Barbara Weiser**

Telefon: +49 (0)541 34978 - 218

Telefax: +49 (0)541 34978 - 4169

Mobil: +49 (0)176 103685966

E-Mail: bweiser@caritas-os.de

Knappsbrink 58, 49080 Osnabrück  
Carl-Sonnenschein-Haus

Telefon-Zentrale: +49 (0)541 34978 - 0

DiCV-OS@caritas-Osnabrück.de

www.caritas-Osnabrück.de

**Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat**  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

## **Öffentliche Anhörung des Ausschuss - (BT- Drucksachen 20/3717, 20/1850, 20/1851 und 20/3973) am 28.11.2022**

### **Stellungnahme des Caritasverbandes für die Diözese Osnabrück e.V. Frau Dr. jur. Barbara Weiser**

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, im Ausschuss für Inneres und Heimat Stellung zu nehmen zum „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancenaufenthaltsrechts“, zu den weiteren Gesetzesentwürfen und zu dem Antrag „Keine Abschiebungsoffensive – für ein wirksames Bleiberecht.“

Der Caritasverband für die Diözese Osnabrück e.V. (nachfolgend DiCV Osnabrück genannt) befasst sich seit 2002 mit Fragestellungen, die den Arbeitsmarktzugang und die Beschäftigung von Asylsuchenden und Personen mit einer Duldung zum Gegenstand haben und koordinierte u.a. entsprechende Netzwerkprojekte, die mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds und mit Bundesmitteln gefördert wurden (u.a. Projekte im Rahmen der ESF-Bleiberechtsprogramme I und II, 2008 – 2015) und im Handlungsschwerpunkt IvAF der ESF-Integrationsrichtlinie BUND. Seit 01.10.2022 übernimmt der DiCV Osnabrück die Koordination des Projekts Netwin Plus, das im Rahmen des ESF Plus Programms „WIR Netzwerke integrieren Geflüchtete in den regionalen Arbeitsmarkt“ gefördert wird.

Daher wird der Schwerpunkt der Stellungnahme auf den im Gesetzentwurf zur Einführung eines Chancenaufenthaltsrechts enthaltenen Regelungen zur Aufenthaltsverfestigung liegen.

Der DiCV Osnabrück begrüßt ausdrücklich die vorgeschlagene Schaffung eines Chancenaufenthaltsrechts, die Erleichterungen beim Übergang von einer Duldung in eine Aufenthaltserlaubnis nach §§ 25a, b AufenthG sowie die Eröffnung des Zugangs zu

Integrations- und Berufssprachkursen für alle Asylsuchenden mit einer Aufenthaltsgestattung und das mit dem Gesetz verbundene Ziel, Menschen, die seit Langem mit einer Duldung in Deutschland leben, eine Perspektive auf einen rechtssicheren Aufenthalt zu eröffnen.<sup>1</sup>

Um allerdings die Praxis der Kettenduldungen in einem relevanten Umfang zu beenden und den betroffenen Menschen eine realistische Chance auf einen dauerhaften Aufenthalt zu geben, sind verschiedene Änderungen erforderlich.

Zentral ist die Schaffung einer **stichtagsfreien Chancenaufenthaltsrechtsregelung**. Bei der Gestaltung von Regelungen zur Aufenthaltssicherung geht es vor allem um die Schaffung von **Rechtssicherheit** durch die Normierung von Rechtsansprüchen auf die Erteilung der jeweiligen Aufenthaltserlaubnis anstelle von „Soll-Regelungen“, also Regelerteilungsansprüchen.

Bei der Identitätsklärung ist die Normierung einer ausländerbehördlichen **Hinweispflicht** bzgl. der im Einzelfall objektiv möglichen und subjektiv zumutbaren Mitwirkungshandlungen erforderlich. Führen sie nicht zum Erfolg, darf eine Versagung von Aufenthaltstiteln wegen fehlender Identitätsklärung nicht möglich sein. Im Kontext der Identitätsklärung und Passpflichtbefreiung sollten vergangenheitsbezogene Regelungen entfallen, jedenfalls müsste klargestellt werden, dass nur **nachweislich** falsche Angaben oder Täuschungen relevant sein können.

Um die Erweiterung der Altersgrenze bei § 25a AufenthG wirksam werden zu lassen, müssen anstelle des Schulbesuchs insbesondere auch die Teilnahme an anderen **Bildungs- oder Qualifizierungsangeboten** anerkannt werden.

Allen in Deutschland Lebenden ist das Erlernen der deutschen Sprache durch **Zugang** zu Integrations- und Berufssprachkursen zu **ermöglichen**. Bei der Gestaltung dieser Kurse und bei den Erteilungsvoraussetzungen für Aufenthaltstitel etc. ist der Situation schutzbedürftiger Personen wie von Menschen mit Behinderungen Rechnung zu tragen. Bei allen Regelungen des Familiennachzugs ist auf den Nachweis von Deutschkenntnissen vor der Einreise abzugehen.

Eine weitere Verschärfung der Regelungen zur Ausweisung und zur Abschiebungshaft sollte unterbleiben, stattdessen wären zur Umsetzung höherrangigen Rechts im Kontext der Abschiebungshaft Änderungen erforderlich, die die Rechtsstellung der Betroffenen verbessern.

Der DiCV Osnabrück nimmt zu den vorgeschlagenen Rechtsänderungen im Einzelnen wie folgt Stellung:

## **Inhaltsverzeichnis**

### **I. Chancenaufenthaltserlaubnis**

1. Erteilungsvoraussetzungen	S. 4
1.1 Voraufenthaltszeit zum Stichtag 01.01.2022	S. 4
1.2 Ausschluss bei bestimmten strafrechtlichen Verurteilungen	S. 5
1.3 Versagung im Regelfall bei falschen Angaben oder Täuschung	S. 6

<sup>1</sup> Gesetzesbegründung, BT- Drucksache 20/3717, S. 16.

2. Rechtsfolge	S. 7
2.1 Regelfall: Regelerteilungsanspruch	S. 7
2.2 Ausnahme: Ermessen	S. 8
3. Perspektiven nach dem Chancen-Aufenthaltsrecht	S. 8
3.1 Keine Verlängerung	S. 8
3.2 Verlängerung nur als Aufenthaltserlaubnis nach §§ 25a; 25b AufenthG	S. 9
3.3 Hinweispflicht	S. 9
4. Familienangehörige	S. 11
5. Evaluierung	S. 12

## **II. Bleiberechtsregelungen nach §§ 25a, 25b**

1. Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG	S. 13
1.1 Ausweitung auf Kinder	S. 13
1.2 Voraufenthaltszeiten	S. 13
1.3 Gegenwärtiger Duldungsstatus	S. 14
1.4 Schulbesuch oder Schul- oder Ausbildungsabschlusses	S. 14
1.5 Integrationsprognose	S. 15
1.6 Täuschung oder falsche Angaben	S. 16
1.7 Identitätsklärung	S. 16
1.8 Erfüllung der Passpflicht	S. 17
1.9 Lebensunterhaltssicherung	S. 18
1.10 Regelerteilung	S. 19
2. Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG	S. 19
2.1 Voraufenthaltszeiten	S. 19
2.2 Lebensunterhaltssicherung	S. 20
2.3 Deutschkenntnisse	S. 20
2.4 Täuschung, falsche Angaben und fehlende Mitwirkung	S. 21
2.5 Identitätsklärung und Passpflichtenerfüllung	S. 21
2.6 Regelerteilung	S. 21

## **III. Integrations- und Berufssprachkurse**

1. Integrationskurs	S. 22
1.1 Einbeziehung von allen Personen mit einem Aufenthaltstitel	S. 22
1.2 Einbeziehung von allen Personen mit einer Duldung	S. 22
1.3 Teilnahmeanspruch	S. 23
1.4 Behinderungsspezifische Integrationskurse	S. 23
2. Berufssprachkurse	S. 23

## **IV. Sonstige Regelungen**

1. Verzicht auf Deutschkenntnisse	S. 24
2. Ausweisung	S. 24
3. Abschiebungshaft	S. 25

## **V. Fehlende Änderungen**

1. Abschaffung der „Duldung light“	S. 25
2. Streichung der Arbeitsverbote	S. 26

## I. Chancenaufenthaltserlaubnis

### 1. Erteilungsvoraussetzungen

#### 1.1 Voraufenthaltszeit zum Stichtag 01.01.2022 (§ 104c Abs. 1 S. 1 AufenthG-E)

Nach dem Entwurf<sup>2</sup> setzt die Erteilung des Chancen-Aufenthaltsrechts nach § 104c AufenthG-E voraus, dass die Antragstellenden eine Duldung besitzen und sich am 01.01.2022 seit fünf Jahren ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis im Bundesgebiet aufgehalten haben.

##### a) Stichtag 01.01.2022

In der Vergangenheit wurden in bestimmten Zeitabständen wiederholt **verschiedene Altfall- und Bleiberechtsregelungen**<sup>3</sup> geschaffen, die Langzeitgeduldeten unter bestimmten Voraussetzungen den Übergang in eine Aufenthaltserlaubnis ermöglichen sollten. Seit der Einführung der Aufenthaltserlaubnis auf Probe nach § 104a AufenthG mit Stichtag 01.07.2007 ist die Anzahl der Menschen mit einer Duldung trotzdem wieder erheblich gestiegen, auf ca. 242 000 – wovon mehr als 136 000 Personen einen mehr als fünfjährigen Aufenthalt haben.<sup>4</sup> Auch die Schaffung der Bleiberechtsregelungen für „gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende“ in § 25a AufenthG im Jahr 2011 und der „Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration“ in § 25b AufenthG 2015 hat die Anzahl der **Kettenduldungen nicht signifikant gesenkt**, da die beiden Regelungen hierfür zu hohe Erteilungsvoraussetzungen haben (zu Änderungsvorschlägen hierzu vgl. II.).

Dies zeigt, dass die bestehenden Regelungen nicht sicherstellen, dass alle Personen, deren Abschiebung längere Zeit aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist, ein Aufenthaltsrecht erhalten können. Damit besteht, wie auch vom Ausschuss „Arbeit, Integration und Sozialpolitik“ des Bundesrats festgestellt wurde,<sup>5</sup> eine erhebliche und perspektivisch dauerhafte Problemlage, die „nicht nur administrativen Charakter hat, sondern auch ganz erheblich individuelle Schicksale berührt.“

Daher ist die Schaffung einer **stichtagsfreien**, also permanenten Chancenaufenthaltsrechtsregelung erforderlich, damit es nach dem Auslaufen des § 104c AufenthG<sup>6</sup> nicht erneut zu einer Vielzahl von Personen mit Langzeitduldungen kommen<sup>7</sup> und dieses Phänomen dauerhaft beendet wird.

Sollte dies nicht umgesetzt werden, sollte **Stichtag** nicht der 01.01.2022 sondern der **Tag des Inkrafttretens des Gesetzes** sein, da sonst wegen der Dauer des

<sup>2</sup> Mit Entwurf ist hier und im Folgenden der Gesetzentwurf BT- Drucksachen 20/3717 gemeint.

<sup>3</sup> U.a. Bleiberechtsbeschluss der Innenministerkonferenz vom 17.11.2006, s. Ergebnis der Innenministerkonferenz: Bleiberechtsregelung im Originalwortlaut | Nachrichten Ausländerrecht: Politik Gesetzgebung | News (migrationsrecht.net); Altfallregelung nach § 104a AufenthG, BGBl. 2008, Teil I, Nr. 6 herausgegeben am 29.02.2008; IMK-Beschluss vom 04.12.2009 betreffend die Verlängerung der Altfallregelung in § 104a AufenthG, s. Microsoft Word - Abschluss\_PM\_Innenmi#205035.doc (fluechtlingsinfo-berlin.de).

<sup>4</sup> Gesetzesbegründung, BT- Drucksache 20/3717, S. 15.

<sup>5</sup> Bundesrat, Drucksache 367/1/11 vom 05.09.2022, Empfehlung des Ausschusses für Arbeit, Integration und Sozialpolitik, S. 9f.

<sup>6</sup> Nach drei Jahren nach der Verkündigung, vgl. Art. 8 Abs. 2; Art. 5 Nr. 4 des Entwurfs eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts.

<sup>7</sup> So auch Bundesrat, Drucksache 367/1/11 vom 05.09.2022, Empfehlung des Ausschusses für Arbeit, Integration und Sozialpolitik, S. 10.

Gesetzgebungsverfahren aus dem im Koalitionsvertrag vorgesehenen fünfjährigen<sup>8</sup> ein (fast) sechsjähriger Voraufenthalt wird.<sup>9</sup>

### b) Voraufenthaltszeiten

Zunächst ist zu begrüßen, dass durch den Regierungsentwurf klargestellt wurde, dass bei den Voraufenthaltszeiten Zeiten mit einer Duldung für Personen mit ungeklärter Identität nach § 60b AufenthG berücksichtigt werden.<sup>10</sup> Es sollte allerdings in der Gesetzesbegründung klargestellt werden, dass auch die Zeiten mitzählen, in denen der Aufenthalt **faktisch geduldet** wurde, weil die Duldungsbescheinigung etwa wegen fehlender Erreichbarkeit der Ausländerbehörden während der Corona-Pandemie nicht verlängert werden konnte.

Bei den Voraufenthaltszeiten sollten jedoch nicht nur Zeiten mit einer Duldung, Aufenthaltsgestattung und Aufenthaltserlaubnis, sondern **alle Zeiten mit Aufenthaltstitel mitgerechnet** werden, also etwa auch Zeiten mit einem nationalen Visum oder einer Blauen Karte EU. Es ist nicht sachgerecht, etwa Personen, die wegen einer Erkrankung ihre Arbeitsstelle und dann ihren Aufenthaltstitel verloren haben, aber nicht abgeschoben werden können, schlechter zu stellen. Diese Erweiterung entspricht auch den Regelungen zu anrechnungsfähigen Voraufenthaltszeiten in § 25a AufenthG (erlaubt, geduldet oder mit einer Aufenthaltsgestattung) und in § 61 Abs. 2 AsylG (gestattet, geduldet oder rechtmäßig).

Nach der Gesetzesbegründung<sup>11</sup> sind **Unterbrechungen** des Aufenthalts im Bundesgebiet von bis zu **drei Monaten**, die keine Verlegung des Lebensmittelpunkts beinhalten, unschädlich. Da die Gesetzesbegründung rechtlich nicht bindend ist, sollte dies im Gesetzestext selbst geregelt werden.

### 1.2 Ausschluss bei bestimmten strafrechtlichen Verurteilungen (§ 104c Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AufenthG – E)

Nach dem Entwurf stellt die Verurteilung wegen einer im Bundesgebiet begangenen vorsätzlichen Straftat einen Versagungsgrund dar, wobei Geldstrafen von insgesamt bis zu 50 Tagessätzen oder bis zu 90 Tagessätzen bei migrationsrechtlichen Straftaten sowie Verurteilungen nach dem Jugendstrafrecht mit Ausnahme der Jugendstrafe grundsätzlich außer Betracht bleiben.

Das hat zur Folge, dass Personen, die sogenannte **Armutsdelikte** (wie das Fahren ohne Fahrschein, d.h. Beförderungerschleichung nach § 265a StGB) begehen, oder mehrfach gegen aufenthaltsrechtliche Regelungen wie die räumliche Beschränkung verstoßen,<sup>12</sup> auf lange Sicht von der Aufenthaltssicherung ausgeschlossen werden. Dies ist vielfach unverhältnismäßig und als **Doppelbestrafung** (straf- und aufenthaltsrechtlich) abzulehnen. Dieser Ausschluss führt dazu, dass „Integrationsleistungen“ aufenthaltsrechtlich irrelevant werden, wenn Menschen einmal (geringfügig) strafrechtlich verurteilt worden sind. Da

<sup>8</sup> Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 138

<sup>9</sup> Vgl. auch Bundesrat, Drucksache 367/1/11 vom 05.09.2022, Empfehlung des Ausschusses für Arbeit, Integration und Sozialpolitik, S. 10.

<sup>10</sup> § 104a Abs. 1 S. 3 AufenthG-E.

<sup>11</sup> BT- Drucksache 20/3717, S. 44f.

<sup>12</sup> § 95 Abs. 1 Nr. 7 AufenthG; § 86 Abs. 2 AsylG.

Straftaten ohnehin ein Ausweisungsinteresse begründen<sup>13</sup> und damit einen Versagungsgrund für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis darstellen können,<sup>14</sup> sollte auf diese zusätzlichen Versagungsgrund **vollständig verzichtet** werden.

Wenn das nicht umsetzbar ist, sollte der Ausschluss **entsprechend § 25b Abs. 2 Nr. 2 AufenthG** gefasst werden, wonach die Erteilung zu versagen ist, wenn ein Ausweisungsinteresse im Sinne von § 54 Abs. 1 oder Abs. 2 Nr. 1 und 2 AufenthG besteht. Damit schließen vor allem rechtskräftige Verurteilungen wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten zu einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten sowie zu einer nicht zur Bewährung ausgesetzten Jugendstrafe von mindestens einem Jahr die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis aus. Es nicht ersichtlich, warum an die Chancenaufenthaltserlaubnis insoweit höhere Anforderungen gestellt werden als an die Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG, die im Anschluss erteilt werden soll.<sup>15</sup>

Sollte auch dies nicht mehrheitsfähig sein, sollten nur Freiheitsstrafen, die nicht zur Bewährung ausgesetzt wurden, zu einer Versagung führen und Straftaten, die nur von ausländischen Staatsangehörigen gegangen werden können, gänzlich außer Betracht bleiben. Zumindest sollten jedenfalls strafrechtliche Verurteilungen von bis zu 90/150 Tagessätzen sowie Freiheitsstrafen von bis zu drei Monaten nicht berücksichtigt werden.

### 1.3 Versagung im Regelfall bei falschen Angaben oder Täuschung (§ 104c Abs. 1 S. 2 AufenthG-E)

Die Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG soll versagt werden, wenn wiederholt vorsätzlich falsche Angaben gemacht oder über die Identität oder Staatsangehörigkeit getäuscht wurde und dadurch die Abschiebung verhindert wird

Dieser nicht im Koalitionsvertrag vorgesehene Versagungsgrund sollte **gestrichen werden**.<sup>16</sup>

Er birgt die Gefahr, in der Praxis **extensiv ausgelegt** zu werden mit der Folge, dass etwa Missverständnisse bei der Schreibweise von Namen als falsche Angaben gewertet werden könnten. Auch kann leicht übersehen werden, dass nach dem Wortlaut nur die gegenwärtige Verhinderung einer Abschiebung relevant sein kann.

Damit würde auch eine bundesweit sehr **heterogene Anwendung** dieses Versagungsgrundes verhindert werden, wie sie bei der Erteilung der Duldung nach § 60b AufenthG, die vergleichbare Voraussetzungen hat, festzustellen ist:

Am Stichtag 31.12.2021 hatten von allen Personen mit einer Duldung eine Duldung nach § 60b AufenthG in Hamburg 2,5%, in Bremen 2,8% und in Schleswig-Holstein 3,7%; in Sachsen waren es 18,6%, in Mecklenburg-Vorpommern 21,7% und in Sachsen-Anhalt 40,8%.<sup>17</sup>

Der Versagungsgrund könnte auch die spätere Identitätsklärung erschweren, die für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach §§ 25a; 25b AufenthG im Anschluss an das

<sup>13</sup> § 54 AufenthG.

<sup>14</sup> §§ 5 Abs. 1 Nr. 2; Abs. 3 S. 2 AufenthG; das Fehlen von Ausweisungsinteressen ist Regelerteilungsvoraussetzung, hiervon kann abgesehen werden, da die Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG-E als Aufenthaltstitel nach Kapitel 2 Abschnitt 5 des AufenthG gelten soll (§ 104c Abs. 3 S. 2 AufenthG).

<sup>15</sup> § 104c Abs. 3 S. 4 AufenthG-E.

<sup>16</sup> Vgl. auch Bundesrat, Drucksache 367/1/11 vom 05.09.2022, Empfehlung des Ausschusses für Arbeit, Integration und Sozialpolitik, S. 11.

<sup>17</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Clara Büniger, Nicole Gohlke, Anke Domscheit-Berg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 20/584, BT-Drucksache 20/1048 vom 16.03.2022.

Chancenaufenthaltsrecht erforderlich ist:<sup>18</sup> Die Aufklärung von eventuellen Fehlern bei Angaben zur Person etc. könnte durch die Furcht vor einer Rücknahme der Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG wegen vermeintlich falscher Angaben erheblich beeinträchtigt werden.

Sollte dies nicht umsetzbar sein, sollte zum einen durch die Ergänzung des Wortes „**nachweislich**“ klargestellt werden, dass -der Rechtsprechung zum Arbeitsverbot<sup>19</sup> entsprechend- die Ausländerbehörde die Darlegungs- und Beweislast dafür hat, dass die Angaben zur Identität oder Staatsangehörigkeit unzutreffend sind oder eine Täuschung hierüber vorliegt. Zum anderen sollte klargestellt werden, dass die Täuschung oder die falschen Angaben gegenwärtig der einzige Grund dafür sind, dass eine Abschiebung nicht erfolgen kann,<sup>20</sup> was ebenfalls der Rechtsprechung zum Arbeitsverbot entspricht.<sup>21</sup> Zur Klarstellung sollte zudem ergänzt werden, dass Täuschungen oder falsche Angaben von Eltern ihren minderjährigen Kindern nicht zugerechnet werden dürfen,<sup>22</sup> was auch gegen die Verpflichtung zur Wahrung des Kindeswohls<sup>23</sup> verstoßen würde.

## 2. Rechtsfolge

### 2.1 Regelfall: Regelerteilungsanspruch (§ 104c Abs. 1 S. 1 AufenthG-E)

Anstelle des im Koalitionsvertrag enthaltenen Rechtsanspruchs auf die Erteilung der Chancen-Aufenthaltserlaubnis sieht der Gesetzentwurf lediglich vor, dass die Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG-E erteilt werden **soll**, also beim Vorliegen „**atypischer Umstände**“<sup>24</sup> **versagt** werden kann. Da völlig unklar ist, wann atypische Umstände vorliegen sollen, werden hier erhebliche Spielräume für eine restriktive Auslegung eröffnet, die auch zu einer sehr uneinheitlichen Rechtsanwendung bundesweit führen würden.<sup>25</sup> Es besteht zudem die Gefahr, dass die vermeintlich fehlende Mitwirkung bei der Identitätsklärung und Passbeschaffung in der Vergangenheit, die nicht zu einem Ausschlussgrund nach § 104a Abs. 1 S. 2 AufenthG-E wegen Täuschung oder falschen Angaben führen kann (vgl. 1.3), als Grund für die Versagung wegen „atypischer Umstände“ genommen wird.

Damit wird das mit dem Chancenaufenthaltsgesetz verfolgte Ziel, die Lebensplanung für langjährig in Deutschland lebende drittstaatsangehörige Menschen verlässlicher zu gestalten, wenn sie bestimmte Integrationsvoraussetzungen erfüllen,<sup>26</sup> konterkariert; die Betroffenen erhalten so **keine Rechtssicherheit**.

<sup>18</sup> Vgl. §§ 25a Abs. 6; 25b Abs. 8 AufenthG

<sup>19</sup> OVG Niedersachsen, Beschluss vom 24.8.2006 – 7 MW 36/06 – asyl.net M8720.

<sup>20</sup> Auch nach der Gesetzesbegründung muss die Falschangabe beziehungsweise Täuschung bei mehreren Ursachen wesentlich ursächlich gewesen sein, BT- Drucksache 20/3717, S. 45.

<sup>21</sup> OVG Niedersachsen, Beschluss vom 09.06.2021, Az. 13 ME 587/20 zu § 60b AufenthG, Rn. 49; VGH Bayern, Beschluss vom 09.07.2019 Az. 10 C 18.1082, Rn. 8 zu § 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 2 AufenthG; vgl. auch Übersicht zu Gerichtsentscheidungen zu Mitwirkungspflichten, S. 18 ff, s. 09.09.2022-Entscheidungen-zu-Mitwirkungspflichten (1).pdf.

<sup>22</sup> Auch nach der Gesetzesbegründung wird Täuschungsverhalten allein der Eltern den Kindern nicht zugerechnet, BT- Drucksache 20/3717, S. 45.

<sup>23</sup> Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention.

<sup>24</sup> So die Gesetzesbegründung ohne weitere Hinweise, BT- Drucksache 20/3717, S. 44.

<sup>25</sup> Vgl. auch Bundesrat, Drucksache 367/1/11 vom 05.09.2022, Empfehlung des Ausschusses für Arbeit, Integration und Sozialpolitik, S. 9; zur unterschiedlichen Anwendung des § 60b AufenthG vgl. I.1.3

<sup>26</sup> Gesetzesbegründung, BT- Drucksache 20/3717, S. 15.



Daher sollte ein **Rechtsanspruch** auf die Erteilung der Chancen-Aufenthaltserlaubnis normiert werden,<sup>27</sup> was im Übrigen auch den Regelungen zur Ausbildungsduldung<sup>28</sup> und der daran anschließenden Aufenthaltserlaubnis nach § 19d Abs. 1a AufenthG entspricht.

## 2.2 Ausnahme: Ermessen (§ 104c Abs. 3 S. 1 AufenthG-E)

Wenn ein Asylantrag nach § 30 Abs. 3 Nr. 1 bis 6 AsylG als **offensichtlich unbegründet** abgelehnt wurde, beispielsweise weil das Vorbringen in wesentlichen Punkten als nicht substantiiert oder in sich widersprüchlich beurteilt wurde, darf nach § 10 Abs. 3 S. 2 AufenthG vor der Ausreise kein Aufenthaltstitel erteilt werden. Nach dem Entwurf steht die Erteilung des Chancen-Aufenthaltsrechts in diesen Fällen im Ermessen der Ausländerbehörde. Diese Einschränkung ist ebenfalls nicht im Koalitionsvertrag vorgesehen; die Ermessensregelung ermöglicht eine sehr restriktive Handhabung, die viele Personen vom Chancenaufenthalt ausschließen könnte. Daher sollte von der Erteilungssperre in § 10 Abs. 3 S. 2 AufenthG **abgesehen werden müssen**.

## 3. Perspektiven nach dem Chancen-Aufenthaltsrecht

### 3.1 Keine Verlängerung (§ 104c Abs. 3 S. 3 AufenthG-E)

Nach dem Entwurf wird die Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG-E für ein Jahr erteilt und kann nicht verlängert werden.

Um den vorgesehenen Übergang in die Aufenthaltserlaubnis nach §§ 25a; 25b AufenthG zu erleichtern, sollten bei deren Erteilungsvoraussetzungen u.a. im Hinblick auf die Klärung der Identität und die Lebensunterhaltssicherung bestimmt **Erleichterungen** vorgenommen werden. Ansonsten könnte die Verwirklichung der Intention des Gesetzes, die Kettenduldungen zu beenden, daran scheitern, dass der Übergang in einen längerfristigen Aufenthalt zu häufig misslingt; zu den Vorschlägen im Einzelnen hierzu siehe II.

Unabhängig davon sollte die Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG-E für einen längeren Zeitraum erteilt und verlängert werden können, wenn die Inhaber\*innen nicht in der Lage waren, alle Erteilungsvoraussetzungen für eine Aufenthaltserlaubnis nach §§ 25a; 25b AufenthG zu erfüllen. Hier können vor allem dann Schwierigkeiten auftreten, wenn die **Identitätsklärung** und Passbeschaffung etwa wegen unklarer Zuständigkeiten oder langer Verwaltungsverfahren bei den Herkunftsstaaten sehr viel Zeit in Anspruch nehmen. Aber auch die **Lebensunterhaltssicherung** und der Nachweis von Deutschkenntnissen innerhalb eines Jahres kann schwer erreichbar sein, vor allem dann, wenn Personen langjährig nicht arbeiten durften<sup>29</sup> oder wegen des ungesicherten Aufenthaltsstatus keine Arbeitsstelle gefunden haben und auch nicht an Deutschkursen teilnehmen konnten.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> Vgl. auch Bundesrat, Drucksache 367/1/11 vom 05.09.2022, Empfehlung des Ausschusses für Arbeit, Integration und Sozialpolitik, S. 9.

<sup>28</sup> § 60c AufenthG.

<sup>29</sup> Zu Arbeitsverbote für Asylsuchende s. § 61 Abs. 2 S. 4; für Personen mit Duldung s. §§ 60a Abs. 6; 60b Abs. 5 S. 2 AufenthG.

<sup>30</sup> §§ 44; 45a Abs. 2 S. 3f AufenthG; § 4 DeuFöV.

### 3.2 Verlängerung nur als Aufenthaltserlaubnis nach §§ 25a; 25b AufenthG

Während des nach § 104c AufenthG-E erlaubten Aufenthalts soll nach dem Entwurf nur eine Aufenthaltserlaubnis nach §§ 25a; 25b AufenthG erteilt werden können.<sup>31</sup> Damit könnten beispielsweise **keine** Aufenthaltstitel zum Zwecke der **Ausbildung**,<sup>32</sup> der **Erwerbstätigkeit**<sup>33</sup> oder aus **familiären Gründen**<sup>34</sup> ausgestellt werden, selbst wenn alle Erteilungsvoraussetzungen hierfür vorliegen und eine Erteilung im Inland nach § 39 Nr. 1 AufenthV möglich wäre. Für diese Einschränkung besteht kein Sachgrund, sie passt nicht in das bestehende System des AufenthG und sie steht auch im Widerspruch zu der Intention, die Rahmenbedingungen für ausländische Fachkräfte zu verbessern.<sup>35</sup>

Die Gesetzesbegründung<sup>36</sup> beschreibt zwar, dass beim Vorliegen der Voraussetzungen des § 25a AufenthG oder des § 25b AufenthG für eine logische Sekunde dieser Aufenthaltstitel erteilt werden kann, um den Inhabenden so dann sogleich den anderen Aufenthaltstitel zu erteilen, wenn die Voraussetzungen hierfür erfüllt werden.

Diese Option besteht aber nur, wenn die Betroffenen neben den Voraussetzungen des angestrebten Aufenthaltstitels zusätzlich die Bedingungen für eine Aufenthaltserlaubnis nach §§ 25a; 25b AufenthG erfüllen, also etwa mündliche Deutschkenntnisse von A2 GER nachweisen können, was zum Beispiel für die Erteilung einer Blauen Karte EU für eine akademische Fachkraft<sup>37</sup> oder für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für personensorgeberechtigte Elternteile deutscher Kinder<sup>38</sup> nicht erforderlich ist. Der Entwurf hätte dann zur Folge, dass Personen, die seit sechs Jahren in Deutschland leben und alle Voraussetzungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels erfüllen, zunächst ausreisen und anschließend im Visumsfahren erneut einreisen müssten.

Unabhängig davon wird durch diese Regelung ein vollkommen unnötiger bürokratischer Mehraufwand erzeugt.

Daher sollte diese Beschränkung und damit auch der Ausschluss der Fiktionswirkung in § 104c Abs. 3 S. 5 AufenthG-E gestrichen werden.<sup>39</sup>

### 3.3 Hinweispflicht

Nach § 104c Abs. 4 AufenthG-E ist spätestens bei der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG-E auf die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG und ggf. nach § 25a AufenthG hinzuweisen. Dabei soll die Ausländerbehörde auch konkrete Handlungspflichten, die in zumutbarer Weise zu erfüllen sind, bezeichnen.

<sup>31</sup> § 104c Abs. 3 S. 4 AufenthG-E

<sup>32</sup> §§ 16 – 17 AufenthG.

<sup>33</sup> §§ 18 – 21 AufenthG, etwa als akademische Fachkraft § 18b AufenthG.

<sup>34</sup> §§ 27 – 36a AufenthG.

<sup>35</sup> Vgl. Gesetzesbegründung zu noch im Ausland lebenden Fachkräften, BT- Drucksache 20/3717, S. 39.

<sup>36</sup> BT- Drucksache 20/3717, S. 46.

<sup>37</sup> § 18b Abs. 2 AufenthG.

<sup>38</sup> § 28 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 AufenthG.

<sup>39</sup> Vgl. auch Bundesrat, Drucksache 367/1/11 vom 05.09.2022, Empfehlung des Ausschusses für Arbeit, Integration und Sozialpolitik, S. 12f.

Hierzu gehören nach der Gesetzesbegründung<sup>40</sup> insbesondere die Anforderungen an die Klärung der Identität. Es bleibt allerdings unklar, warum die Hinweise nur erbracht werden **sollen** und keine entsprechende Verpflichtung vorgesehen wird.

Da die Identitätsklärung und die Passpflichtbefreiung im Regelfall<sup>41</sup> Voraussetzung für die Erteilung eines Aufenthaltstitels<sup>42</sup> und die Identitätsklärung auch für den Zugang zur Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung relevant ist,<sup>43</sup> sollte die **Hinweispflicht** der Ausländerbehörden in diesem Kontext **generell neu geregelt** werden.

Nach § 82 Abs. 3 S. 1 AufenthG soll „*der Ausländer auf (...) insbesondere die Verpflichtungen aus den §§ 44a, 48, 49 und 81 AufenthG hingewiesen werden*“. Nach § 48 Abs. 3 S. 1 AufenthG sind Ausländer\*innen, die keinen gültigen Pass oder Passersatz besitzen, verpflichtet, an der Beschaffung des Identitätspapiers mitzuwirken.<sup>44</sup>

Aus dem Wortlaut dieser Regelung ergibt sich nicht eindeutig, dass die Ausländerbehörden benennen müssen, welche objektiv möglichen und subjektiv zumutbaren Mitwirkungshandlungen im Einzelfall in welchem Zeitraum vorgenommen werden sollen.

Nach der Rechtsprechung<sup>45</sup> ist allerdings ein allgemeiner Verweis auf bestehende Mitwirkungspflichten oder die Wiedergabe des Gesetzestextes nicht ausreichend. Die Ausländerbehörde muss danach konkret bezeichnen, **was genau in welchem Umfang von der betroffenen Person erwartet wird**, wenn sich ein bestimmtes Verhalten nicht bereits aufdrängen muss. Die Behörde ist regelmäßig angesichts ihrer organisatorischen Überlegenheit und Sachnähe besser in der Lage, die bestehenden Möglichkeiten zu erkennen und die erforderlichen Schritte in die Wege zu leiten.<sup>46</sup>

Die Hinweise sollten **schriftlich** erfolgen, um Rechtssicherheit und Transparenz zu schaffen. und in einer den Beteiligten **verständlichen Sprache** erfolgen. Auch der Wissenschaftliche Dienst des Bundestags<sup>47</sup> kommt zu dem Ergebnis, dass vor dem Hintergrund höherrangigen Rechts Dolmetschende beteiligt und finanziert werden müssen, wenn ein faires Verfahren sonst nicht möglich ist. Bei Menschen mit Behinderungen müssten die Hinweise in einer für sie barrierefreien Form gegeben werden.<sup>48</sup>

Die geforderten Mitwirkungshandlungen müssen **objektiv möglich**<sup>49</sup> und **subjektiv zumutbar** sein. Unzumutbar sind auch von vornherein erkennbar aussichtslose Handlungen.<sup>50</sup> Ansonsten hängt die Zumutbarkeit einer konkreten Mitwirkungshandlung von

<sup>40</sup> BT- Drucksache 20/3717, S. 46.

<sup>41</sup> Auch die Staatsangehörigkeit ist zu klären, falls keine Berechtigung zur Rückkehr in einen anderen Staat besteht, vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 1a AufenthG.

<sup>42</sup> Bei Aufenthaltstiteln nach §§ 22 – 26 AufenthG kann oder muss allerdings hiervon abgesehen werden (§ 5 Abs. 3 AufenthG).

<sup>43</sup> §§ 60c Abs. 2 Nr. 3; 60d Abs. 1 Nr. 1 AufenthG.

<sup>44</sup> Die Regelung in § 60b Abs. 3 S. 2 AufenthG „Der Ausländer ist auf diese Pflichten hinzuweisen“, würde mit der im Koalitionsvertrag vorgesehenen Abschaffung des § 60b AufenthG entfallen.

<sup>45</sup> VGH Bayern, Urteil vom 23.3.2006 - 24 B 05.2889 zu § 25 Abs. 5 AufenthG.

<sup>46</sup> OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 18.09.2019 - 2 M 79/19 zu § 60 Abs. 6 S. 1 Nr. 2 AufenthG; vgl. VGH Bayern, Beschluss vom 09.05.2018 - 10 CE 18.738, Rn. 6 zu § 60a Abs. 6 S. 2 AufenthG; OVG Berlin Brandenburg, Beschluss vom 07.11.2019 - OVG 3 S 111.19, Rn. 7 zu § 60a Abs. 2 S. 4 ff AufenthG, vgl. auch Übersicht zu Gerichtsentscheidungen zu Mitwirkungspflichten, S. 13 ff, s. 09.09.2022-Entscheidungen-zu-Mitwirkungspflichten (1).pdf.

<sup>47</sup> WD 3 - 3000 - 095/17, Stand: 05.05.2017, „Der Anspruch auf einen Dolmetscher für Flüchtlinge und Migranten“, S. 6.; vgl. auch § 24 Abs. 7 AufenthG, wonach Betroffene über die mit dem vorübergehenden Schutz verbundenen Rechte und Pflichten schriftlich in einer ihnen verständlichen Sprache unterrichtet werden.

<sup>48</sup> Vgl. Art. 9 Abs. 1 Nr. b UN-Behindertenrechtskonvention.

<sup>49</sup> VGH Bayern, Beschluss vom 28.04.2011 - 19 ZB 11.875 zu § 60 Abs. 6 S. 1 Nr. 2 AufenthG.

<sup>50</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 05.08.2014 - OVG 7 M 19.14, Rn. 5 zu § 60 Abs. 6 S. 1 Nr. 2 AufenthG.

dem jeweiligen Herkunftsland und den sonstigen Umständen des Einzelfalls ab.<sup>51</sup> Daher kann ein allgemeines Merkblatt, wie es die Gesetzesbegründung vorschlägt,<sup>52</sup> nicht ausreichend sein.

Verschiedene Mitwirkungshandlungen wie die Einschaltung eines Vertrauensanwalts sind mit erheblichen Kosten verbunden. Ihre Vornahme ist nach der Rechtsprechung<sup>53</sup> ohne entsprechende finanzielle Mittel nicht möglich.

Es muss klargestellt werden, dass **nicht der Mitwirkungserfolg**, also die Identitätsklärung oder die Vorlage eines Pass(-ersatzes) **geschuldet** ist, auf dessen Eintritt die Betroffenen vielfach keinen Einfluss haben, sondern **die Vornahme der Mitwirkungshandlungen maßgeblich** ist.<sup>54</sup> Um Rechtssicherheit zu schaffen ist es erforderlich, **Zeiträume** zu nennen, in denen die Vornahme der Mitwirkungshandlungen glaubhaft gemacht werden soll.

Daher sollte § 48 Abs. 3 S. 1 HS. 1 AufenthG gestrichen und durch § 48b Abs. 1 AufenthG n.F. ersetzt werden; § 48b AufenthG n.F. sollten wie folgt gefasst werden:

***Mitwirkungs- und Hinweispflichten bei der Identitätsklärung und der Erfüllung der Passpflicht***

*Abs. 1: Besitzen Ausländer\*innen keinen gültigen Pass oder Passersatz, sind sie verpflichtet, an der Beschaffung des Identitätspapiers mitzuwirken.*

*Abs. 2: Ausländer\*innen müssen schriftlich in einer ihnen verständlichen Sprache darauf hingewiesen werden, welche konkreten, objektiv möglichen und subjektiv zumutbaren Mitwirkungshandlungen von ihnen in welchem Zeitraum erwartet werden.*

*Abs. 3: Sind mit der Vornahme der Mitwirkungshandlungen erhebliche Kosten verbunden, sind Beziehende von Leistungen zur Lebensunterhaltssicherung bei der Beantragung einer sozialrechtlichen Kostenübernahme zu unterstützen. Werden die Kosten von den Sozialleistungsträgern nicht übernommen, ist die Vornahme der Mitwirkungshandlungen nicht möglich.*

*Abs. 4: Wenn glaubhaft gemacht wird, dass alle von der Ausländerbehörde verlangten, objektiv möglichen und subjektiv zumutbaren Mitwirkungshandlungen vorgenommen wurden, aber dennoch kein gültiger Pass oder Passersatz erlangt und die Identität nicht geklärt werden kann, sind die Mitwirkungspflichten erfüllt und ein Aufenthaltstitel ist abweichend von § 5 Abs. 1 Nr. 1a und 4 AufenthG zu erteilen.*

#### **4. Familienangehörige**

Nach § 104c Abs. 2 AufenthG-E sollen Ehe- und Lebenspartner\*innen und minderjährige, ledige Kindern, die mit einem Begünstigten in häuslicher Gemeinschaft leben, auch ohne fünfjährigen Voraufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG erhalten, wenn

<sup>51</sup> Zur Zumutbarkeit einzelner Mitwirkungshandlungen vgl. auch Übersicht zu Gerichtsentscheidungen zu Mitwirkungspflichten, S. 7 ff, s. 09.09.2022-Entscheidungen-zu-Mitwirkungspflichten (1).pdf.

<sup>52</sup> BT- Drucksache 20/3717, S. 46.

<sup>53</sup> LSG Bayern, Beschluss vom 04.05.22- L 8 AY 35/22 B ER.

<sup>54</sup> Vgl. auch Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern und für Bau und Heimat zu § 60b des Aufenthaltsgesetzes vom 14. April 2020, Nr. 4.7.

sie die sonstigen Erteilungsvoraussetzungen erfüllen. Das gilt auch für volljährige ledige Kinder, die minderjährig nach Deutschland eingereist sind.

Die Einbeziehung volljährig gewordener Kinder und der Verzicht der noch im Referentenentwurf vorgesehenen „Sippenhaft“<sup>55</sup> wird ausdrücklich begrüßt.

Neben den in § 104c Abs. 2 AufenthG-E genannten Familienangehörigen sollte allerdings auch jeder personensorge- oder umgangsberechtigte **Elternteil von Minderjährigen**, der im Bundesgebiet lebt, ein Chancenaufenthaltsrecht erhalten. Auf das Erfordernis der häuslichen Gemeinschaft sollte verzichtet werden. Auch die Regelung in § 25b Abs. 4 AufenthG, die die Aufenthaltserlaubnis für Ehe- und Lebenspartner\*innen und minderjährige Kinder von Bleibeberechtigten normiert, knüpft an die familiäre Lebensgemeinschaft an und trägt damit den sich aus Art. 6 GG und Art. 8 EMRK ergebenden staatlichen Schutzpflichten Rechnung.<sup>56</sup> Die aufenthaltsrechtliche Berücksichtigung der familiären Bindungen zwischen einem minderjährigen Kind und einem sorge- oder umgangsberechtigten Elternteil entspricht der Rechtsprechung des BVerfG und des EGMR zum Schutz des familiären Zusammenlebens.<sup>57</sup>

## 5. Evaluierung

Wie vom Bundesrat<sup>58</sup> vorgeschlagen, sollte das Gesetz spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten mit dem Ziel evaluiert werden, die Regelung an praktische Erfordernisse anzupassen. Dabei wird zu prüfen sein, in wieviel Fällen der Übergang in eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG oder § 25b AufenthG erfolgreich war und welches die größten Hindernisse darstellten. Sollte es bei der vorgeschlagenen Stichtagsregelung bleiben, wäre zu ermitteln wie hoch die Anzahl der Personen ist, die zu diesem Zeitpunkt seit fünf Jahren eine Duldung haben werden, um ggf. dann eine stichtagsfreie Regelung zu auf den Weg zu bringen.

### ***Es wird empfohlen, § 104c AufenthG-E wie folgt zu fassen***

#### ***„§ 104c***

##### ***Chancen-Aufenthaltsrecht***

***(1) Einem geduldeten Ausländer ist abweichend von § 5 Absatz 1 Nummer 1, 1a und 4 sowie § 5 Absatz 2 eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn er sich seit fünf Jahren ununterbrochen geduldet, gestattet oder erlaubt im Bundesgebiet aufgehalten hat und sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland bekennt.***

<sup>55</sup> Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat, Bearbeitungsstand 27.05.2022, § 104c Abs. 2 AufenthG-E.

<sup>56</sup> Bergmann/Dienelt/Röcker, AufenthG § 25b Rn. 37.

<sup>57</sup> BVerfG, Beschluss vom 08.12.2005 – 2 BvR 1001/04, DVBl 2006, 247; Beschluss vom 23.01.2006 – 2 BvR 1935/05, NVwZ 2006, 682; EGMR Ur. v. 31.1.2006 – 50435/999, InfAuslR 2006, 298.

<sup>58</sup> Bundesrat, Drucksache 367/22 (Beschluss) vom 16.09.2022, S. 3f.

*Für die Anwendung des Satzes 1 sind auch die in § 60b Absatz 5 Satz 1 genannten Zeiten anzurechnen. Kürzere Unterbrechungen des Aufenthalts im Bundesgebiet, die keine Verlegung des Lebensmittelpunkts beinhalten, sind unschädlich.*

*(2) Dem Ehegatten, dem Lebenspartner und minderjährigen, ledigen Kindern, sowie bei Minderjährigen jedem personensorge- oder umgangsberechtigten Elternteil, der im Bundesgebiet lebt, ist unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 eine Aufenthaltserlaubnis auch dann zu erteilen, wenn er sich noch nicht seit fünf Jahren ununterbrochen geduldet, gestattet oder erlaubt im Bundesgebiet aufgehalten hat. Das Gleiche gilt für das volljährige ledige Kind, wenn es bei der Einreise in das Bundesgebiet minderjährig war.*

*(3) Die Aufenthaltserlaubnis ist abweichend von § 10 Absatz 3 Satz 2 zu erteilen. Sie gilt als Aufenthaltstitel nach Kapitel 2 Abschnitt 5. Sie kann verlängert werden.*

## **II. Bleiberechtsregelungen nach §§ 25a, 25b**

### **1. Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG**

Die vorgeschlagene Verkürzung der Voraufenthaltszeit auf drei Jahre und die Ausweitung der Altersgrenze auf junge Menschen unter 27 Jahren wird ausdrücklich begrüßt. Um zu erreichen, dass ein deutlich höherer Anteil junger Menschen mit einer Duldung durch diese Regelung eine gesicherte Aufenthaltsperspektive erhält, sind folgende Änderungen erforderlich.

#### **1.1 Ausweitung auf Kinder (§ 25a Abs. 1 S. 1 AufenthG)**

Nach dem Entwurf kann die Aufenthaltserlaubnis wie bislang nur Jugendlichen ab 14 Jahren und jungen Erwachsenen bis zum Alter von 27 Jahren erteilt werden. Demgegenüber sollten aber auch Kinder unter 14 Jahren eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG erhalten können.

Nach Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) ist bei allen Maßnahmen u. a. von Gesetzgebungsorganen, die Kinder betreffen, das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist. Da die Unsicherheit, ob ein Leben in Deutschland auch zukünftig möglich sein wird, und eine drohende Abschiebung in ein ggf. völlig unbekanntes Land sich zweifellos negativ auf das Kinderwohl auswirken, ist eine Erweiterung auf Kinder geboten. Bei schulpflichtigen Kindern könnte der dreijährige Schulbesuch vorausgesetzt werden (vgl. hierzu II.1.4); ansonsten müssten die Erteilungsvoraussetzungen entsprechend angepasst werden.

*Daher wird empfohlen, den Begriff „junge Menschen“ zu verwenden (vgl. § 7 Abs. 1 Nr. 4 SGB VIII).*

#### **1.2 Voraufenthaltszeiten (§ 25a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AufenthG)**

Eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG-E setzt voraus, dass sich die jungen Menschen drei Jahren erlaubt, geduldet oder mit einer Aufenthaltsgestattung in Deutschland aufhalten. Wenn zuvor eine Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG-E erteilt wurde, sind

auch die Zeiten anzurechnen, in denen die Betroffenen eine Duldung nach § 60b AufenthG hatten (§ 25a Abs. 5 AufenthG-E).

Da die Regelungen des § 60b AufenthG einen sehr weiten Auslegungsspiel bieten und die „Duldung light“ bundesweit in äußerst unterschiedlichem Ausmaß erteilt wurde (vgl. I.1.3), würde der Ausschluss der Zeiten mit dieser Duldung diese **sehr heterogene Anwendung verstetigen**, indem es zwangsläufig zu unterschiedlichen Chancen für den Erhalt einer Aufenthaltserlaubnis für gut integrierte junge Menschen kommen muss. Die Auslegungsspielräume, die diese Regelung (vermeintlich) bietet, haben zu zahlreichen Gerichtsentscheidungen geführt, in denen Rechtsmittel gegen die Erteilung der „Duldung light“ erfolgreich waren.<sup>59</sup> Außerdem sieht der Koalitionsvertrag die Abschaffung der Duldung nach § 60b AufenthG vor (vgl. V).<sup>60</sup> Daher sollte § 25a Abs. 5 AufenthG-E dahingehend geändert werden, dass Voraufenthaltszeit mit einer Duldung nach § 60b AufenthG uneingeschränkt berücksichtigt werden.

### 1.3 Gegenwärtiger Duldungsstatus (§ 25a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AufenthG)

Gegenwärtig ist die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nur an Personen mit einer Duldung möglich.

Es wird empfohlen, auf diese Voraussetzungen zu verzichten, um auch junge Menschen mit einem Aufenthaltstitel oder einer Aufenthaltsgestattung einzubeziehen.

Damit könnten etwa Personen, die eine „Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zwecke der Beschäftigung“ nach § 19d AufenthG haben, eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG erhalten, um etwa eine andere Beschäftigung<sup>61</sup> oder ein Studium aufnehmen zu können. Auch für junge Menschen aus der Ukraine mit einer Aufenthaltserlaubnis zum vorübergehenden Aufenthalt nach § 24 AufenthG könnte dies eine aufenthaltsrechtliche Perspektive bedeuten.

Wird ein Anspruch auf die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG normiert,<sup>62</sup> (vgl. I.1.10) könnten so auch Asylsuchende dieses Aufenthaltsrecht erhalten ohne auf die Fortführung ihres Asylverfahrens verzichten zu müssen.

### 1.4 Schulbesuch oder Schul- oder Ausbildungsabschlusses (§ 25a Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AufenthG)

Nach dem Entwurf setzt die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG in der Regel einen **erfolgreichen** dreijährigen Schulbesuch oder den Erwerb eines anerkannten Schul- oder Ausbildungsabschlusses voraus.

Das Erfordernis eines *erfolgreichen* Schulbesuchs bietet einen erheblichen Anwendungsspielraum. Ein **erfolgreicher Schulbesuch** wird angenommen, wenn zu erwarten ist, dass mindestens ein Hauptschulabschluss erreicht werden wird. Im Rahmen der entsprechenden Prognose werden die bisherigen schulischen Leistungen, die Versetzungen,

<sup>59</sup> Vgl. u.a. OVG Niedersachsen, Beschluss vom 02.05.2022 - 13 PA 104/22 - asyl.net: M30824; VGH Hessen, Beschluss vom 06.12.2021 - 3 B 777/21 - asyl.net: M30361; VG Bremen, Urteil vom 03.09.2021 - 2 K 1400/21 - asyl.net: M30126.

<sup>60</sup> Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S.138.

<sup>61</sup> Die Aufenthaltserlaubnis nach § 19d AufenthG setzt die Aufnahme einer der beruflichen Qualifikation entsprechende Beschäftigung voraus.

<sup>62</sup> Nach § 10 Abs. 1 AufenthG kann vor dem bestandskräftigen Abschluss des Asylverfahrens ein Aufenthaltstitel in der Regel nur in den Fällen eines gesetzlichen Anspruchs erteilt werden.

die Regelmäßigkeit der Unterrichtsteilnahme und das zu Tage getretene Arbeits- und Sozialverhalten berücksichtigt.<sup>63</sup> Dies lässt viele Ebenen von Integrationsbemühungen junger Menschen, die sehr unterschiedliche Ausgangsbedingungen haben, unberücksichtigt und kann zu extremem Druck führen, insbesondere, wenn weitere Familienmitglieder von der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis abhängig sind. Daher wird empfohlen, dass der **tatsächliche** Schulbesuch ausreichend sein sollte.

Die Ausweitung der Altersgrenze auf junge Menschen unter 27 Jahren würde vielfach leerlaufen, wenn ein dreijähriger Schulbesuch oder der Erwerb eines anerkannten Schul- oder Ausbildungsabschlusses vorausgesetzt werden. Wenn junge Menschen im Alter zwischen 16 und 24 Jahren einreisen, werden sie vielfach nicht die Möglichkeit haben, drei Jahre die Schule zu besuchen; die (Berufs-)Schulpflicht endet vielfach nach zwölf Schulbesuchsjahren bzw. nach der Vollendung des 18. Lebensjahres.<sup>64</sup>

Da sich gute Integration auf **vielfältige Weise** zeigen kann, sollte die Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG deshalb auch jungen Menschen erteilt werden, die zum Zeitpunkt der Beantragung arbeiten, sich in einer Ausbildung, einem Studium, in einem gesetzlich geregelten Freiwilligendienst (BFD, FSJ etc.), in einer Einstiegsqualifizierung, in einem Praktikum, in einem Integrations- oder anderem Deutschkurs oder in einer anderweitigen berufs- oder ausbildungsvorbereitenden Maßnahme befinden.

Bei jungen Menschen mit einem körperlichen, geistigen oder seelischen **Handicap** muss von dieser Voraussetzung unter Berücksichtigung und Würdigung der Umstände des jeweiligen Einzelfalls abgesehen werden können, was bei der Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG bereits vergleichbar geregelt ist (vgl. II.2.2). Anderenfalls würde ein Verstoß gegen das in Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG sowie in Art. 5 Abs. 2 UN-Behindertenrechtskonvention verankerte Diskriminierungsverbot vorliegen.

Zudem muss klargestellt werden, dass auch der Besuch einer Förderschule einen berücksichtigungsfähigen Schulbesuch darstellt und ein an einer Förderschule erworbener Schulabschluss oder ein dortiges Abgangszeugnis ausreichend sind.

### 1.5 Integrationsprognose (§ 25a Abs. 1 Nr. 4 AufenthG)

Nach der gegenwärtigen Regelung muss es gewährleistet erscheinen, dass sich der junge Mensch auf Grund seiner bisherigen Ausbildung und Lebensverhältnisse in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland einfügen kann.

Diese Voraussetzung eröffnet ebenfalls einen erheblichen Auslegungsspielraum,<sup>65</sup> was vielfach ein Versagen der Aufenthaltserlaubnis möglich macht. Wer die sonstigen Voraussetzungen für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG erfüllt, z.B. eine Ausbildung abgeschlossen hat, nicht in erheblichem Umfang straffällig geworden ist und keine Anhaltspunkte für ein fehlendes Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen

<sup>63</sup>BeckOK AusIR/Kluth/Bohley AufenthG § 25a Rn. 4-8; Brandenburg, AW-AusIR Nr. 2020.08, 1.8 m.w.N. vgl. auch BT-Drs. 17/5093, 15.

<sup>64</sup> Vgl. § 65 Abs. 1 nds. Schulgesetz; § 38 Abs. 3 Schulgesetz NRW.

<sup>65</sup> Zu den berücksichtigungsfähigen Kriterien im Einzelnen vgl. BeckOK AusIR/Kluth/Bohley AufenthG § 25a Rn. 9 m. w. N. und Bergmann/Dienelt/Röcker AufenthG § 25a Rn. 16 m. w. N.



Grundordnung bietet, hat sich bereits in die hiesigen Lebensverhältnisse eingefügt. Daher sollte diese Voraussetzung gestrichen werden.

### 1.6 Täuschung oder falsche Angaben (§ 25a Abs. 1 S. 3 AufenthG)

Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ist zu versagen, wenn die Abschiebung aufgrund eigener falscher Angaben des Ausländers oder aufgrund seiner Täuschung über seine Identität oder Staatsangehörigkeit ausgesetzt ist.

Dieser Versagungsgrund entspricht im Wesentlichen der vorgeschlagenen Regelung beim Chancenaufenthalt, nur dass dort lediglich wiederholt und vorsätzliche falsche Angaben oder Täuschungen zu einem Ausschluss führen.<sup>66</sup>

Auch hier wird empfohlen, diesen Ausschlussgrund zu streichen. Zu Begründung wird auf I, 1.3 verwiesen.

### 1.7 Identitätsklärung (§§ 25a Abs. 6; 5 Abs. 1 Nr. 1a AufenthG)

Nach den allgemeinen Regelungen ist die geklärte Identität Regelerteilungsvoraussetzung, von der u.a. bei der Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG im Ermessen abgesehen werden kann.<sup>67</sup> Demgegenüber ist bei jungen Menschen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG-E die geklärte Identität nach § 25a Abs. 6 S. 1 AufenthG-E ausdrücklich als Regelerteilungsvoraussetzung normiert, sodass hiervon nicht im Ermessen abgesehen werden kann,<sup>68</sup> was eine Schlechterstellung bedeutet.

Wenn Antragsteller\*innen alle **erforderlichen und ihnen zumutbaren** Maßnahmen zur Identitätsklärung ergriffen haben, also unverschuldet ihre Identität nicht klären können, soll nach dem Entwurf lediglich **nach Ermessen** hiervon abgesehen werden können.<sup>69</sup> Hier besteht ein erhebliche Änderungsbedarf:

Die Klärung der Identität liegt nicht allein in der Hand der jungen Menschen. Sie ist ihnen vielfach nur möglich, wenn die Behörden ihres Herkunftsstaates Identitätsdokumente ausstellen. Die entsprechenden Voraussetzungen und Verfahren hierfür richten sich nach den rechtlichen Rahmenbedingungen und deren praktischer Umsetzung durch die Herkunftsstaaten, die sehr unterschiedlich sind. Wie komplex die Anforderungen in einzelnen Ländern sind, lässt sich beispielsweise der Übersicht des Bayerischen Landesamts für Asyl und Rückführungen zu den für die Passbeschaffung erforderlichen Unterlagen in einzelnen Ländern entnehmen.<sup>70</sup>

Daher ist es gerade für junge Menschen unerlässlich, dass die Ausländerbehörden **verpflichtet** sind, sie schriftlich in einer ihnen verständlichen Sprache darauf **hinzuweisen**, welche konkreten, objektiv möglichen und subjektiv zumutbaren Mitwirkungshandlungen von ihnen in welchem Zeitraum erwartet werden (vgl. I.3.3).

<sup>66</sup> § 104c Abs. 1 S. 2 AufenthG-E.

<sup>67</sup> §§ 5 Abs. 1 Nr. 1a und Abs. 3 S. 2 AufenthG.

<sup>68</sup> So die Gesetzesbegründung, BT- Drucksache 20/3717, S. 37.

<sup>69</sup> § 25a Abs. 6 S. 2 AufenthG-E.

<sup>70</sup> Vgl. zu Afrika 210630\_peb-information\_afrika.pdf (bayern.de).

Die Antragstellenden selbst können nur entscheiden, ob sie diese Mitwirkungshandlungen vornehmen, auf den Eintritt des Mitwirkungserfolges haben sie keinen Einfluss. Eine Versagung der Aufenthaltserlaubnis in Fällen, in denen eine Identitätsklärung nicht möglich ist, wäre daher auch im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz problematisch.

Daher sollte bei Personen, die alle **objektiv möglichen und subjektiv zumutbaren** Maßnahmen ergriffen haben, von der Identitätsklärung abgesehen werden müssen.

Es wird empfohlen § 25a Abs. 6 S. 2 AufenthG-E wie folgt zu fassen:

*„Hat der Ausländer die erforderlichen und ihm zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen, ist sie abweichend von Satz 1 zu erteilen.“*

Um die Identitätsklärung in allen Fällen zu ermöglichen, sollte zudem die im Koalitionsvertrag<sup>71</sup> vorgesehene Möglichkeit der Abgabe einer **Versicherung an Eides Statt** für die Fälle normiert werden,<sup>72</sup> in denen die Klärung der Identität weder durch einen Pass oder Passersatz noch durch andere geeignete amtliche Urkunden (z. B. Geburts- oder Heiratsurkunde, Fahrerlaubnis etc.) oder sonstige nach § 26 Abs. 1 VwVfG zugelassene Beweismittel wie insbesondere nichtamtliche Urkunden oder Dokumente oder auch durch Zeug\*innenaussagen<sup>73</sup> objektiv möglich und subjektiv zumutbar ist. Diese Möglichkeit der Identitätsklärung sollte in § 5 AufenthG geregelt werden.

### 1.8 Erfüllung der Passpflicht (§§ 5 Abs. 1 Nr. 4; 3 Abs. 1 AufenthG)

Nach den allgemeinen Regelungen ist die Erfüllung der Passpflicht Regelerteilungsvoraussetzung, von der u.a. bei der Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG im Ermessen abgesehen werden kann.<sup>74</sup>

Auch hier sollte dem Umstand Rechnung getragen werden, dass junge Menschen vielfach alle **erforderlichen und ihnen zumutbaren** Maßnahmen zur Erfüllung der Passpflicht ergriffen haben, die die Ausländerbehörde im Rahmen ihrer Hinweispflicht benannt hat (vgl. I.3.3), und die dennoch keinen anerkannten und gültigen Pass oder Passersatz erhalten können.

Die Passpflicht wird in erster Linie durch einen anerkannten und gültigen Pass oder Passersatz erfüllt.<sup>75</sup> Nach § 5 Abs. 1 AufenthV **kann** Ausländer\*innen, die nachweislich keinen Pass oder Passersatz besitzen und ihn nicht auf zumutbare Weise erlangen können, ein „**Reiseausweis für Ausländer**“ ausgestellt werden. Es wird empfohlen, für Personen, die trotz Vornahme aller ihnen objektiv möglichen und subjektiv zumutbaren Mitwirkungshandlungen keinen Pass ihres Herkunftslandes besitzen, einen **Anspruch** auf die Erteilung eines Reiseausweises für Ausländer zu normieren; dieser ermöglicht neben der Erfüllung der Passpflicht u. a. auch Reisen ins Ausland.

<sup>71</sup> Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 138.

<sup>72</sup> Vgl. auch Empfehlung des Ausschusses für Arbeit, Integration und Sozialpolitik und des Ausschusses für Innere Angelegenheiten, S. 1f.

<sup>73</sup> Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 23.09.2020 - 1 C 36.19, Rn. 18f.: Stufenmodell zur Identitätsklärung bei Einbürgerung.

<sup>74</sup> §§ 5 Abs. 1 Nr. 1a und Abs. 3 S. 2 AufenthG.

<sup>75</sup> § 3 Abs. 1 S. 1 AufenthG.

Nach § 3 Abs. 1 S. 2 AufenthG wird für den Aufenthalt im Bundesgebiet die Passpflicht allerdings auch durch den Besitz eines Ausweisersatzes gemäß § 48 Abs. 2 AufenthG erfüllt, der auf Antrag auszustellen ist.<sup>76</sup>

### 1.9 Lebensunterhaltssicherung (§§ 25a Abs. 1 S. 2; 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG)

Nach dem Gesetzentwurf schließt die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen zur Sicherstellung des eigenen Lebensunterhalts die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nicht aus, solange sich der junge Mensch in einer schulischen oder beruflichen Ausbildung oder einem Hochschulstudium befindet (§ 25a Abs. 1 S. 2 AufenthG-E). Ansonsten ist die Sicherung des Lebensunterhalts eine Voraussetzung für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis, von der nach Ermessen abgesehen werden kann.<sup>77</sup>

Auch hier besteht vor allem wegen der Erweiterung der Altersgrenze Änderungsbedarf, um auch den Aufenthalt der jungen Menschen zu sichern, die -vor allem zur Vorbereitung einer Ausbildungs- oder Studienaufnahme- **Sprachkurse** besuchen oder **andere Bildungs- und Qualifizierungsangebote** nutzen. Bildung, Qualifizierung und Ausbildung sind für eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration entscheidend, nicht zuletzt können die jungen Menschen dadurch auch einen Beitrag zur Deckung des Fachkräftebedarfs leisten. Sie dürfen daher nicht zu aufenthaltsrechtlichen Nachteilen führen. Personen, die direkt in eine Beschäftigung (nicht selten im Niedriglohnsektor bzw. in der Leiharbeit) einmünden, haben oft keinen sicheren Arbeitsplatz und prekäre Arbeitsbedingungen.

Daher sollten die bei der Bleiberechtsregelung nach § 25b AufenthG bereits normierten Ausnahmen von der Lebensunterhaltssicherung in die Regelung des § 25a AufenthG übernommen und ausgebaut werden:

Nach § 25b Abs. 1 S. 3 Nr. 1 AufenthG ist ein vorübergehender Bezug von Sozialleistungen für die Lebensunterhaltssicherung in der Regel unschädlich bei staatlich geförderten Berufsvorbereitungsmaßnahmen. Nach den allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz zur wortgleichen Regelung bei der gesetzlichen Altfallregelung nach § 104a AufenthG<sup>78</sup> gehören hierzu insbesondere auch:

- Staatlich geförderte Berufsvorbereitungsmaßnahmen, die nach dem SGB III und dem BBiG darauf abzielen, lernbeeinträchtigten und sozial benachteiligten Jugendlichen Ausbildungsreife zu vermitteln,
- Freiwilligendienste, wie der Bundesfreiwilligendienst oder das Freiwillige Soziale bzw. Ökologische Jahr<sup>79</sup>
- Berufsvorbereitungs- oder Berufsgrundbildungsjahr
- Betriebliche Einstiegsqualifizierung.<sup>80</sup>

<sup>76</sup> § 55 Abs. 1 AufenthV.

<sup>77</sup> § 5 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 3 S. 2 AufenthG.

<sup>78</sup> 104a.6.1 AVV-AufenthG; vgl. auch Hinweise zur Anwendung des § 25b des Aufenthaltsgesetzes; Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration, RdErl. des Nds. MI vom 03.07.2019 - 14.31-12230/1-8 (§ 25b) - Aktualisiert am 10.06.2021 Nr. 2.6.1, S. 11 f.

<sup>79</sup> vgl. § 3 f BFDG; §§ 3 Abs. 2; § 4 Abs. 2 JFDG.

<sup>80</sup> Jetzt geregelt in § 54a SGB III.

Auch die anderen in § 25b Abs. 1 S. 3 AufenthG verankerten Ausnahmen von der Lebensunterhaltssicherung für Familien mit minderjährigen Kindern, Alleinerziehende und Personen, die pflegebedürftige nahe Angehörige pflegen, sowie für Personen, die ihren Lebensunterhalt wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung nicht sichern können,<sup>81</sup> sollten in § 25a AufenthG übernommen werden (vgl. hierzu auch II. 2.2).

Aber auch wer einen Sprachkurs oder eine sonstige Qualifizierungs- oder Bildungsmaßnahme besucht, sollte dies nicht für die Aufenthaltssicherung aufgeben müssen. Zudem sollte der Nachweis von ernsthaften Bemühungen um die Lebensunterhaltssicherung ausreichend sein.

Die hier vorgeschlagenen Erleichterungen, die auch für auf anderen Rechtsgrundlagen beruhende Aufenthaltserlaubnisse sinnvoll wären, sollten bei den allgemeinen Regelerteilungsvoraussetzungen in § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG normiert werden.

### 1.10 Regelerteilung

Die Aufenthaltserlaubnis nach § 25a Abs. 1 AufenthG **soll** erteilt werden, wenn alle Erteilungsvoraussetzungen vorliegen, sie kann also beim Vorliegen „atypischer Umstände“ versagt werden. Es bleibt aber völlig unklar, wann atypische Umstände vorliegen, sodass damit keine Rechtssicherheit geschaffen wird (zu den Einzelheiten vgl. I. 2.1).

Daher sollte ein Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a Abs. 1 AufenthG eingeführt werden.

## 2. Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG

Die in dem Entwurf vorgesehene Senkung der Voraufenthaltszeiten von im Regelfall acht auf sechs Jahre für Alleinstehende und von sechs auf vier Jahren für Familien wird ausdrücklich begrüßt.

Die Gesetzesbegründung selbst geht jedoch davon aus, dass lediglich einem Drittel der Inhaber\*innen einer Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG-E der Übergang in eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG-E gelingen wird.<sup>82</sup> Das macht deutlich, dass zentrale Änderungen bei deren Erteilungsvoraussetzungen erforderlich sind, um die Intention des Chancenaufenthaltsgesetzes, die Zahl der Personen mit einer Kettenduldung erheblich zu senken, zu erreichen.

### 2.1 Voraufenthaltszeiten (§ 25b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AufenthG-E)

Eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG-E setzt nach dem Entwurf einen sechsjährigen (für Familien vierjährigen) Voraufenthalt voraus. Bei Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG-E werden Voraufenthaltszeit mit einer **Duldung nach § 60b AufenthG berücksichtigt** (§ 25b Abs. 7 AufenthG-E).

Dies sollte in allen Fällen gelten, zur Begründung vgl. II 1.2.

---

<sup>81</sup> § 25b Abs. 3 AufenthG.

<sup>82</sup> BT- Drucksache 20/3717, S. 23.

## 2.2 Lebensunterhaltssicherung

Damit auch Personen, die ggf. langjährig keinen Zugang zum Arbeitsmarkt hatten, weil sie etwa einem Arbeitsverbot unterlagen oder wegen des Duldungsstatus keine Beschäftigung finden konnten, Chancen auf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG erhalten, sollten die in § 25b Abs. 1 S. 3 AufenthG normierten **Ausnahmen** von der vollständigen Lebensunterhaltssicherung **ausgebaut** werden. Zu den Vorschlägen im Einzelnen vgl. zunächst die Vorschläge zu § 25a AufenthG, II 1.9.

Nach § 25b Abs. 1 S. 3 Nr. 4 AufenthG ist ein vorübergehender Bezug von Sozialleistungen für die Lebensunterhaltssicherung in der Regel unschädlich bei Ausländern, die pflegebedürftige nahe Angehörige pflegen. Da diese Pflege im Regelfall dauerhaft erforderlich ist und daher auch dauerhaft keine Beschäftigung aufgenommen werden kann, sollte der Zusatz „vorübergehender“ gestrichen werden.

Von den Voraussetzungen Lebensunterhaltssicherung wird nach § 25b Abs. 3 AufenthG abgesehen, wenn der Ausländer sie wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung oder aus Altersgründen nicht erfüllen kann.

Nach § 82 Abs. 1 S. 1 AufenthG sind Ausländer\*innen verpflichtet, ihre Belange und für sie günstigen Umstände, soweit sie nicht offenkundig oder bekannt sind, unter Angabe nachprüfbarer Umstände unverzüglich geltend zu machen und die erforderlichen Nachweise, unverzüglich beizubringen. Bei der Berufung auf eine Erkrankung oder Behinderung als Grund für die fehlende Lebensunterhaltssicherung ist nach Rückmeldungen aus der Praxis der Nachweis hierfür durch ärztliche Atteste oder Bescheinigungen über die Erwerbsunfähigkeit zu erbringen.

Für Personen mit Erkrankung oder Behinderung ist die Erbringung dieser Nachweise wegen bestehender Barrieren vielfach nicht möglich, was mit der UN-Behindertenrechtskonvention wegen der dort verankerten Grundsätze der Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit nicht zu vereinbaren ist.<sup>83</sup> Daher sollte die Ausländerbehörde, wenn sie Anhaltspunkte für das Vorliegen einer entsprechenden Beeinträchtigung hat, verpflichtet sein, darzulegen, wie im konkreten Einzelfall dieser Nachweis barrierefrei erbracht werden kann. Ansonsten sollte eine Ausnahme von der Lebensunterhaltssicherung erfolgen.

## 2.3 Deutschkenntnisse (§ 25b Abs. 1 S. 2 Nr. 4 AufenthG)

Die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG setzt in der Regel mündliche Deutschkenntnisse auf dem Niveau A2 GER voraus.

Hier sollte berücksichtigt werden, dass ein Teil der Antragstellenden nicht die Möglichkeit hatte, einen Deutschkurs zu besuchen: Mit einer Duldung besteht bislang kein Zugang zu einem Integrationskurs (vgl. III) und auch viele Asylsuchende waren bislang hiervon ausgeschlossen.<sup>84</sup> Andere kostenfreie Deutschkurse sind häufig nicht vorhanden oder nicht ausreichend. Zudem haben Personen, die kleine Kinder betreuen oder Angehörige pflegen, vielfach faktisch nicht die Möglichkeit, an Deutschkurse teilzunehmen,<sup>85</sup> vor allem im ländlichen Raum ohne ausreichenden öffentlichen Personennahverkehr.

<sup>83</sup> Art. 3 b und e UN-Behindertenrechtskonvention.

<sup>84</sup> § 44 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 AufenthG.

<sup>85</sup> Deutschkurse mit Kinderbetreuungsangebot sind vielfach nicht verfügbar.

Daher sollte auf Deutschkenntnisse jedenfalls dann verzichtet werden, wenn dargelegt wird, dass im Einzelfall nicht die tatsächliche Möglichkeit zum Besuch eines Deutschkurses bestand.

Nach § 25b Abs. 3 AufenthG wird auch vom Nachweis der Deutschkenntnisse abgesehen, wenn sie wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung oder aus Altersgründen nicht erfüllen werden können. Hier ist auf die Ausführungen zu 2.2 zu verweisen.

#### **2.4 Täuschung, falsche Angaben und fehlende Mitwirkung (§ 25b Abs. 2 Nr. 2 AufenthG)**

Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ist zu versagen, wenn der Ausländer die Aufenthaltsbeendigung durch vorsätzlich falsche Angaben, durch Täuschung über die Identität oder Staatsangehörigkeit oder Nichterfüllung zumutbarer Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen verhindert oder verzögert.

Dieser Versagungsgrund entspricht der Regelung in § 25a Abs. 1 S. 3 AufenthG und erweitert ihn um unterlassene Mitwirkung. Auch hier wird empfohlen, diesen Ausschlussgrund zu streichen. Zu Begründung wird auf I. 1.3 verwiesen werden.

#### **2.5 Identitätsklärung und Passpflichtbefreiung**

Da die Regelungen bzgl. der Identitätsklärung und Passpflichtbefreiung bei der Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG denen bei der Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG entsprechen, ist auf die Ausführungen unter II.1.7 und 1.8 zu verweisen.

#### **2.6 Regelerteilung**

Die Aufenthaltserlaubnis nach § 25b Abs. 1 AufenthG soll erteilt werden, wenn alle Erteilungsvoraussetzung vorliegen, sie kann also beim Vorliegen „atypischer Umstände“ versagt werden kann. Es bleibt aber völlig unklar, wann atypischer Umstände vorliegen, sodass damit keine Rechtssicherheit geschaffen wird (zu den Einzelheiten vgl. II.1.10).

Daher sollte ein Anspruch auf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b Abs. 1 AufenthG normiert werden.

### **III. Integrationskurs und Berufsbezogene Deutschsprachförderung**

Diese Kursformate sind das einzige bundesweit bestehende Format, das für Leistungsberechtigte nach SGB II/XII bzw. nach AsylbLG kostenfrei das Erlernen der deutschen Sprache ermöglicht,<sup>86</sup> was nicht zuletzt für eine nachhaltige Integration in den deutschen Arbeitsmarkt und eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zentral ist. Zudem sind Deutschkenntnisse vielfach Voraussetzungen für die Aufenthaltssicherung.<sup>87</sup>

<sup>86</sup> § 9 Abs. 2 IntV.

<sup>87</sup> §§ 60d Abs. 1 Nr. 6; 25b Abs. 1 S. 2 Nr. 4; 9 Abs. 2 S. 1 Nr. 7 AufenthG etc.

Daher wird ausdrücklich begrüßt, dass nach dem Entwurf<sup>88</sup> alle Asylsuchenden unabhängig vom Herkunftsland und Einreisedatum sowie Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG zum vorübergehenden Schutz für Personen aus der Ukraine an Integrations- und Berufssprachkursen zugelassen werden können. Um den Koalitionsvertrag, der vorsieht, dass allen Menschen, die nach Deutschland kommen, von Anfang an Integrationskurse angeboten werden,<sup>89</sup> vollumfänglich umzusetzen, sind weitere Änderungen erforderlich:

## 1. Integrationskurs

### 1.1 Einbeziehung von allen Personen mit einem Aufenthaltstitel

Nach § 44 Abs. 4 S. 1 AufenthG kann ein Ausländer, der einen Teilnahmeanspruch nicht oder nicht mehr besitzt, im Rahmen verfügbarer Kursplätze zur Teilnahme an einem Integrationskurs zugelassen werden.

Die allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum AufenthG<sup>90</sup> regeln hierzu, dass grundsätzlich alle ausländischen Staatsangehörigen für eine Zulassung in Betracht kommen, wenn sie die Voraussetzungen eines **rechtmäßigen und dauerhaften Aufenthaltes** erfüllen.<sup>91</sup>

Nach § 44 Abs. 1 S. 2 AufenthG ist von einem dauerhaften Aufenthalt in der Regel auszugehen, wenn der Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis von mindestens einem Jahr erhält oder seit über 18 Monaten eine Aufenthaltserlaubnis besitzt, es sei denn, der Aufenthalt ist vorübergehender Natur. Diese Regelung bietet einen erheblichen Auslegungsspielraum und könnte etwa dazu führen, dass Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG nicht zum Integrationskurs zugelassen werden. Da für die im Anschluss an den Chancenaufenthalt vorgesehene Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG das Bestehen mündlicher Deutschkenntnisse von A2 vorausgesetzt wird,<sup>92</sup> muss sichergestellt sein, dass ein Integrationskursbesuch auch mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG möglich ist.<sup>93</sup>

Aber auch Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis aus anderen Gründen oder anderen Aufenthaltstiteln<sup>94</sup> sollte die Möglichkeit zum Deutschlernen gegeben und auf die bestehende Zugangseinschränkung verzichtet werden.

### 1.2 Einbeziehung von allen Personen mit einer Duldung

Für Personen mit einer Duldung sieht der Entwurf keine Änderung vor. Damit könnten weiterhin nur Personen mit einer Ermessensduldung zum Integrationskurs zugelassen werden.<sup>95</sup> Da Menschen, deren Abschiebung aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen unmöglich ist, vielfach dauerhaft in Deutschland leben, sollte ihnen möglichst frühzeitig die Möglichkeit zum Erlernen der deutschen Sprache gegeben werden. Aber auch im Fall einer Rückkehr können Deutschkenntnisse vielfach hilfreich sein. Daher sollten in Umsetzung des

<sup>88</sup> §§ 44 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 und 3; 45a Abs. 2 AufenthG-E

<sup>89</sup> Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 139.

<sup>90</sup> AVwV AufenthG 44.4.

<sup>91</sup> So auch BeckOK AuslR/Eichenhofer AufenthG § 44 Rn. 16 m. w. N.; NK-AuslR/Anke Clodius AufenthG § 44 Rn. 11 mit dem Hinweis, dass sich dies bereits aus § 43 Abs. 1 als Grundnorm des Regelungsbereichs ergebe.

<sup>92</sup> § 25b Abs. 1 S. 2 Nr. 4 AufenthG.

<sup>93</sup> Vgl. auch Bundesrat, Drucksache 367/1/11 vom 05.09.2022, Empfehlung des Ausschusses für Arbeit, Integration und Sozialpolitik sowie des Ausschusses für Innere Angelegenheiten, S. 8.

<sup>94</sup> Ausgenommen von Schengen-Visa (§ 6 Abs. 1 AufenthG).

<sup>95</sup> § 44 Abs. 4 S. 2 Nr. 2 AufenthG.

Koalitionsvertrags allen Personen mit einer Duldung ein Zugang zu Integrationskursen gewährt werden.

### 1.3 Teilnahmeanspruch

Besteht nach den gegenwärtigen Regelungen für Asylsuchende und Geduldete überhaupt ein Zugang zu Integrationskursen, ist er auf die Zulassung bei freien Plätzen beschränkt, was auch für einige Aufenthaltserlaubnisse gilt.<sup>96</sup> Wegen der Bedeutung des Erwerbs von Deutschkenntnissen sollte sichergestellt werden, dass eine Teilnahme tatsächlich frühzeitig erfolgen kann. Daher sollte hier generell ein Anspruch auf Teilnahme normiert und entsprechende Kapazitäten geschaffen werden.<sup>97</sup>

*Es werden folgende Änderungen empfohlen:<sup>98</sup>*

*„§ 44 Abs. 1 AufenthG wird wie folgt neu gefasst:*

*Ausländer\*innen mit gewöhnlichem Aufenthalt im Bundesgebiet haben einen Anspruch auf die einmalige Teilnahme an einem Integrationskurs.*

*§§ 44 Abs. 1 S. 2 und Abs. 4 AufenthG werden gestrichen.“*

### 1.4 Behinderungsspezifische Integrationskurse

Für Menschen mit Sinnesbeeinträchtigung gibt es mittlerweile verschiedene spezielle Integrationskurse, die allerdings längst nicht flächendeckend verfügbar sind; für Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen fehlen entsprechende Kurse.<sup>99</sup> Zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention sollte in § 13 Abs. 1 IntV bei den Zielgruppen für spezielle Integrationskurse Menschen mit Behinderungen ergänzt<sup>100</sup> und ein entsprechendes Kursangebot für alle Menschen mit einer Behinderung geschaffen werden.

## 2. Berufssprachkurse (berufsbezogene Deutschsprachförderung)

Der Gesetzentwurf ermöglicht Asylsuchenden uneingeschränkt die Teilnahme an Berufssprachkursen,<sup>101</sup> die regelmäßig nach dem Integrationskurs besucht werden sollen, was zu begrüßen ist. Demgegenüber bleiben Geduldete weiterhin in den ersten sechs Monaten und bei Bestehen von Arbeitsverboten ausgeschlossen.<sup>102</sup>

Es wird daher empfohlen, auch die berufsbezogene Deutschsprachförderung für alle Asylsuchenden und Geduldeten zu öffnen sowie den Besuch von Spezialberufssprachkursen,<sup>103</sup> uneingeschränkt zu ermöglichen und folgende Änderung in dem Entwurf vorzunehmen:

*„§ 45a Abs. 2 S. 3 und 4 AufenthG und § 4 Abs. 1 S. 2 – 3 DeuFöV werden gestrichen.“*

<sup>96</sup> § 44 Abs. 4 AufenthG.

<sup>97</sup> Vgl. auch Bundesrat, Drucksache 367/1/11 vom 05.09.2022, Empfehlung des Ausschusses für Arbeit, Integration und Sozialpolitik, S. 7

<sup>98</sup> So die Stellungnahme des Bundesrats vom 17.05.2019, BR-Drucksache 177/19, S. 6, die eine Öffnung für alle Geflüchteten empfiehlt.

<sup>99</sup> BT- Drucksache 19/27553 vom 12.03.2021, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Corinna Rüffer, Filiz Polat, Luise Amtsberg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/27041 – Integrationskurse für Menschen mit Behinderungen.

<sup>100</sup> Nach dem Wortlaut des § 13 Abs. 1 S. 1 IntV ist eine Einrichtung dieser Kurse lediglich möglich.

<sup>101</sup> § 45a Abs. 2 AufenthG-E.

<sup>102</sup> § 4 Abs. 1 S. 2 DeuFöV; Vgl. die Stellungnahme des Bundesrats vom 17.05.2019, BR-Drs. 177/19, S. 6, die Streichung der Voraufenthaltszeiten empfiehlt.

<sup>103</sup> Die Spezialberufssprachkurse sollen u.a. Personen ohne Zugang zum Integrationskurs das Erreichen des Sprachniveaus B1GER als Ausgangssprachniveau für die Berufsbezogene Deutschsprachförderung ermöglichen (§ 13 Abs. 2 DeuFöV).



§ 13 Abs. 2 Nr. 2 DeuFöV wird wie folgt gefasst:

„Ausländer\*innen, die keinen Zugang zum Integrationskurs nach § 43 des Aufenthaltsgesetzes haben“

## IV Weitere Regelungen

### 1. Verzicht auf Deutschkenntnisse (§§ 30 Abs. 1 S. 3; 32 Abs. 2 S. 2 AufenthG-E)

Zur Erleichterung des Nachzugs von Ehepartner\*innen und Kindern über 15 Jahren von Fachkräften wird nach dem Entwurf auf den Nachweis von Deutschkenntnissen verzichtet.

Demgegenüber sieht der Koalitionsvertrag ein Absehen eines Sprachnachweises vor der Einreise für alle Fälle des Nachzugs von Ehepartner\*innen vor, nicht nur für Fachkräfte.<sup>104</sup> Dies sollte umgesetzt und die vorgesehenen Änderungen auf **alle Fälle des Familien-nachzugs ausgedehnt** werden.<sup>105</sup> In vielen Konstellationen ist der Erwerb der erforderlichen Deutschkenntnisse im Herkunftsland mangels verfügbarer Angebote nicht möglich, sodass die gegenwärtigen Regelungen die Herstellung der familiären Lebensgemeinschaft dauerhaft verhindern. Dies widerspricht dem grundgesetzlich und völkerrechtlich garantierten Schutz von Ehe und Familie.<sup>106</sup> Die Ausnahmeregelung in § 30 Abs. 1 S. 3 Nr. 6 AufenthG, wonach auf den Nachweis verzichtet wird, wenn es dem Ehegatten auf Grund besonderer Umstände des Einzelfalles nicht möglich oder nicht zumutbar ist, vor der Einreise Bemühungen zum Erwerb einfacher Kenntnisse der deutschen Sprache zu unternehmen, ist nicht ausreichend, zumal sie in der Praxis vielfach sehr restriktiv angewendet wird.

Sollte dies nicht umsetzbar sein, sollten die vorgesehenen Erleichterungen jedenfalls auch für Angehörige von Fachkräften mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 19d AufenthG gelten.

### 2. Ausweisung (§ 53 Abs. 3a AufenthG-E)

Bereits 2019 wurde mit dem „Zweiten Gesetzen zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“<sup>107</sup> das Schutzniveau für Asylberechtigte und GFK-Flüchtlinge auf das **Minimum der völker- und unionsrechtlichen Vorgaben abgesenkt**.<sup>108</sup> Die vorgeschlagene weitere Reduzierung des Schutzniveaus, vor allem das vorgesehene Ausreichen generalpräventiver Gründe, ist im Hinblick auf das Unionsrecht, wonach die Pflicht zur konkreten Gefahrenprognose unter Berücksichtigung der unionsrechtlichen Maßstäbe besteht, äußerst problematisch.<sup>109</sup>

Daher sollte auf die vorgeschlagene Änderung verzichtet werden.

<sup>104</sup> Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 140, der die Nachholung unverzüglich nach der Einreise vorsieht.

<sup>105</sup> Vgl. Gesetzesentwurf vom 17.05.2022, Art. 1, BR- Drucksache 20/1850, der die Nachholung nach der Einreise vorsieht.

<sup>106</sup> Art. 6 GG, Art. 8 EMRK

<sup>107</sup> BGBl 2019 Teil I, Nr. 31 vom 20. August 2019.

<sup>108</sup> Vgl. die Gesetzesbegründung (BT-Drs. 19/10047, S. 34): „Die Schwellen des Ausweisungsschutzes für Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge werden auf den Kern der europa- und völkerrechtlichen Vorgaben zurückgeführt.“

<sup>109</sup> So Huber/Mantel AufenthG/Bergmann/Putzar-Sattler, 3. Aufl. 2021, AufenthG § 53 Rn. 23.

### 3. Abschiebungshaft (§ 62 Abs. 3 S. 4 AufenthG-E)

Von der vorgeschlagenen Verlängerung der Abschiebungshaft von drei auf sechs Monate beim Vorliegen eines Ausweisungsinteresses wegen bestimmter strafrechtlicher Verurteilungen oder wegen bestimmter Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz<sup>110</sup> sollte abgesehen werden. Die Ausländerbehörde hat bereits während der meist vorausgehenden Untersuchungs- und Strafhaft ausreichend Zeit, die Abschiebung vorzubereiten.<sup>111</sup> Daher ist nicht ersichtlich, warum die Verlängerung die Zahl der Abschiebungen erhöhen sollte, die Regelung ist schon deswegen unverhältnismäßig.

Stattdessen sollte das im Koalitionsvertrag vorgesehene Vorhaben, **Kinder und Jugendliche** grundsätzlich **nicht in Abschiebungshaft zu nehmen**, umgesetzt werden.<sup>112</sup> Gleiches sollte für schutzbedürftige Personen wie Menschen mit Behinderungen, schweren körperlichen oder psychischen Erkrankungen und ältere Menschen gelten.<sup>113</sup>

Von zentraler Bedeutung ist außerdem die Einführung einer **Verpflichtung zur anwaltlichen Vertretung bei Menschen in Abschiebungshaft**.<sup>114</sup> Hierzu müsste die Regelungen in §§ 415 ff FamFG entsprechend ergänzt werden. Anwaltlichen Erfahrungsberichten zufolge wird in sehr vielen Fälle Abschiebungshaft rechtswidrig angeordnet. Hier besteht vor dem Hintergrund der durch Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG schützten Freiheit als einem besonders hohen Rechtsgut, in das nur aus wichtigen Gründen eingegriffen werden darf,<sup>115</sup> ein dringender Handlungsbedarf.

## V. Fehlende Änderungen

Vor allem folgende weitere Änderungen<sup>116</sup> sollten bereits in diesem Gesetzgebungsverfahren vorgenommen werden:

### 1. Abschaffung der „Duldung light“ (§ 60b AufenthG)

Die Umsetzung der im Koalitionsvertrag vorgesehenen Abschaffung der Duldung nach § 60b AufenthG („Duldung light“) ist äußerst wichtig. Sie führt zu einem Arbeitsverbot und der Nichtanrechnung von Duldungszeiten (§ 60b Abs. 5 S. 1 und 2 AufenthG). Damit verhindert sie jegliche Aufenthaltsverfestigung und trägt maßgeblich zur Verstetigung von Kettenduldungen bei. Eine Aufnahme in das laufende Gesetzgebungsverfahren würde auch die Sonderregelungen für Zeiten mit einer Duldung nach § 60b AufenthG beim

<sup>110</sup> § 54 Abs. 1 Nr. 1 bis 1b oder Abs. 2 Nr. 1 oder 3.

<sup>111</sup> Vgl. BGH, Beschluss vom 25.03.2010 - V ZA 9/10, asyl.net: M16930.

<sup>112</sup> Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 140.

<sup>113</sup> Vgl. Art. 3 Nr. 9 EU- Rückführungsrichtlinie; Art. 21 EU -Aufnahmerichtlinie.

<sup>114</sup> Vgl. auch den Antrag der Abgeordneten Clara Bünger, Nicole Gohlke, Gökay Akbulut, Anke DomscheitBerg, Dr. André Hahn, Ina Latendorf, Petra Pau, Sören Pellmann, Martina Renner, Dr. Petra Sitte und der Fraktion DIE LINKE. Keine Abschiebungsoffensive – Für ein wirksames Bleiberecht, in BT-Drucksache 20/3973 vom 12.10.2022; Nr. 3.

<sup>115</sup> Vgl. BVerfGE 10, 302.

<sup>116</sup> Daneben sind in Umsetzung des Koalitionsvertrags vor allem auch Änderungen bei der Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung erforderlich, vgl. hierzu Empfehlungen zur konkreten Ausgestaltung der Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag zur Integration und Aufenthaltssicherung von Geflüchteten vom 25.01.2022, S. 9 ff s. Empfehlungen-zur-Ausgestaltung-des-Koalitionsvertrages\_final\_25-01-2022.pdf (nds-fluerat.org).

Chancenaufenthalt (§ 104c Abs. 1 S. 3 AufenthG-E) und bei den Bleiberechtsregelungen (§§ 25a Abs. 5; 25b Abs. 7 AufenthG-E) entbehrlich machen.<sup>117</sup>

## 2. Streichung der Arbeitsverbote

Auch die Streichung der im Koalitionsvertrag vorgesehenen Streichung aller Arbeitsverbote sollte im laufenden Gesetzgebungsverfahren umgesetzt werden. Dies wurde bereits vom Ausschuss Arbeit, Integration und Sozialpolitik mit Hinweis auf den bestehenden Personalmangel in diversen Branchen und auf die Erforderlichkeit, Personen, die sich bereits in Deutschland befinden, eine Perspektive zu bieten, vorgeschlagen.<sup>118</sup>

Arbeitsverbote bestehen wegen vorgegebener Wartefristen,<sup>119</sup> für Personen aus den sog. sicheren Herkunftsstaaten<sup>120</sup> und bei Personen, die aus selbst zu vertretenden Gründen nicht abgeschoben werden können.<sup>121</sup>

Arbeitsverbote verhindern die soziale und ökonomische Teilhabe und liegen weder im individuellen noch im öffentlichen Interesse. Dadurch werden Menschen auf Sozialleistungen verwiesen, die als Arbeits- und Fachkräfte hier tätig sein könnten. Vor allem auch viele Personen aus den sog. sicheren Herkunftsstaaten könnten vielfach alle Voraussetzungen für ein Bleiberecht erfüllen, wenn sie arbeiten dürften.

Außerdem sollte in allen Fällen ein **Anspruch** auf die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis geschaffen. Bislang ist die Entscheidung über die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis für alle Personen mit einer Duldung und für Asylsuchende, bei denen seit der Asylantragstellung noch keine neun Monate vergangen sind, eine Ermessensentscheidung.<sup>122</sup> Um zu verhindern, dass Umstände, die bislang zu einem Beschäftigungsverbot geführt haben, im Rahmen der Ermessensentscheidung als Aspekte für eine Versagung der Beschäftigungserlaubnis genutzt werden, sollte für alle Asylsuchenden und Menschen mit Duldung ein Anspruch auf die Erteilung der Beschäftigungserlaubnis bestehen, wenn die Bundesagentur für Arbeit deren Erteilung, falls dies erforderlich ist, zugestimmt hat.

Dadurch wird eine zügige und unbürokratische Arbeitsaufnahme ermöglicht, wovon Unternehmen wie Arbeitnehmer\*innen profitieren. Zudem werden die Ausländerbehörden entlastet und der unnötige Bezug von Sozialleistungen vermieden.

24.11.2022

Gez. Dr. Barbara Weiser

<sup>117</sup> Vgl. auch Bundesrat, Drucksache 367/1/11 vom 05.09.2022, Empfehlung des Ausschusses für Arbeit, Integration und Sozialpolitik sowie des Ausschusses für Innere Angelegenheiten, S. 2.

<sup>118</sup> Bundesrat, Drucksache 367/22 (Beschluss) vom 16.09.2022, S. 1.

<sup>119</sup> § 61 Abs. 1 S. 1 und 2 AsylG; § 32 Abs. 1 S. 1 BeschV.

<sup>120</sup> §§ 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 2; 60b Abs. 5 S. 2 AufenthG.

<sup>121</sup> § 61 Abs. 2 S. 4 AsylG; § 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 3 AufenthG.

<sup>122</sup> § 61 Abs. 2 S. 1 AsylG; § 4a Abs. 4 AufenthG.

## **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.

Berlin, 17. Juni 2022

---

## Deutscher Industrie- und Handelskammertag

---

### Referentenentwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts

Das Bundesministerium des Innern und für Heimat hat einen Referentenentwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts vorgelegt. Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem o. g. Entwurf.

Grundlage dieser Stellungnahme sind die dem DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs, die wirtschaftspolitischen Positionen 2021 sowie das im November 2019 beschlossene Positionspapier „Integration fördern – Hindernisse beseitigen“ des DIHK. Sollten dem DIHK noch weitere in dieser Stellungnahme noch nicht berücksichtigte relevante Äußerungen zugehen, wird der DIHK diese Stellungnahme entsprechend ergänzen.

#### A. Das Wichtigste in Kürze

Aus Sicht des DIHK sind viele gesetzliche Änderungen des vorliegenden Referentenentwurfs eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts angesichts des hohen Arbeits- und Fachkräftebedarfs der deutschen Unternehmen richtig. Sie bringen Erleichterungen und Perspektiven für die rechtssichere Einstellung von geduldeten Menschen in Unternehmen und können zur Aktivierung des Arbeitskräftepotenzials von Geflüchteten beitragen, die sich schon länger in Deutschland aufhalten.

Die Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts sowie die Anpassung der Bleiberechtsregelungen in den §§ 25a und 25b AufenthG eröffnen die Perspektive für Geduldete, die sich bereits länger in Deutschland aufhalten, einen Weg in den Arbeitsmarkt zu finden oder auf der Grundlage ihrer Beschäftigung eine dauerhafte Bleibeperspektive zu erhalten. Als besonders positiv bewertet der DIHK, dass Ausbildungsverhältnisse sowie ausbildungsvorbereitende Qualifizierungsmaßnahmen wie die Einstiegsqualifizierung beim Übergang in einen Aufenthalt nach § 25b im Hinblick auf die Sicherung des Lebensunterhalts mitberücksichtigt werden können. Um sicherzustellen, dass das Chancen-Aufenthaltsrecht seine positive Wirkung für die Unternehmen entfalten kann und bundesweit einheitlich umgesetzt wird, sollte der Ermessensspielraum für die anwendenden Behörden auch beim Übergang in einen Aufenthaltstitel nach § 25b so gering wie möglich gehalten werden.

Die Erleichterungen beim Zugang zu Integrationskursen sind ein Schritt in die richtige Richtung, erfüllen jedoch noch nicht das im Koalitionsvertrag angekündigte Vorhaben, dass allen Menschen, die nach Deutschland kommen, ein Integrationskurs angeboten werden soll. In diesem Zusammenhang ist insbesondere das Kriterium der Arbeitsmarktnähe im Zusammenspiel mit weiterbestehenden



Arbeitsverboten für Asylbewerber:innen in Erstaufnahmeeinrichtungen sowie für Menschen aus den sicheren Herkunftsstaaten problematisch. Da ein frühzeitiger Erwerb von Sprachkenntnissen zu einem schnelleren Einstieg in den Arbeitsmarkt sowie zu einer besseren Integration im Betrieb beiträgt, empfiehlt der DIHK einen Zugang zum Integrationskurs unabhängig vom Aufenthaltsstatus und der Aufenthaltsdauer.

## **B. Relevanz für die deutsche Wirtschaft**

Die Fachkräftesicherung spielt für deutsche Unternehmen eine zentrale Rolle. Durch die demografische Entwicklung verringert sich das Arbeitskräftepotenzial in Deutschland in den kommenden 15 Jahren um vier bis sechs Millionen Menschen<sup>1</sup>. Neben der besseren Beschäftigung inländischer Potenziale und der Einwanderung von Fachkräften aus dem Ausland stellt die Beschäftigung von geflüchteten Menschen eine weitere Option für die Unternehmen im Rahmen der Fachkräftesicherung dar. Insbesondere bei gut integrierten Geduldeten, die durch mehrjährige Beschäftigung einen Beitrag zur Fachkräftesicherung leisten, ist es aus Sicht der Unternehmen von besonderer Bedeutung, eine langfristige Bleibeperspektive zu ermöglichen. Unternehmen benötigen Rechts- und Planungssicherheit hinsichtlich der Bleibeperspektive, um Mitarbeiter:innen mit Fluchthintergrund nachhaltig in die Betriebe zu integrieren und dadurch Fachkräfteengpässe zu verringern.

## **C. Allgemeine Einführung - Allgemeiner Teil**

Der vorliegende Referentenentwurf greift die besondere Lage von geduldeten Ausländern auf, die seit mehreren Jahren ihr Lebensumfeld in Deutschland gefunden haben. Wie im einleitenden Teil des Referentenentwurfs ausgeführt hielten sich in Deutschland am 31. Dezember 2021 242.029 Geduldete auf, davon 104.444 seit mehr als fünf Jahren. Diese Menschen sollen mit den vorgesehen gesetzlichen Änderungen eine bessere Chance erhalten, die Voraussetzungen für einen erlaubten Aufenthalt zu erfüllen, indem u.a. positive Anreize für ihre Integration in den Arbeitsmarkt gesetzt werden. Neben der Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts sollen die Anpassungen der Bleiberechtsregelungen nach §§ 25a und 25b AufenthG bei gut integrierten Jugendlichen und bei nachhaltiger Integration auch dazu beitragen, dass Geduldete, die gut integriert sind und für ihren eigenen Lebensunterhalt sorgen können, schneller einen rechtssicheren Aufenthaltsstatus erhalten. Schon im DIHK-Positionspapier „Integration fördern – Hindernisse beseitigen“ hatte sich der DIHK 2019 für eine Prüfung der bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen eines Übergangs aus der Asylmigration in die Erwerbsmigration ausgesprochen, damit gut integrierte Geduldete, die durch ihre mehrjährige Beschäftigung im Betrieb einen Beitrag zur Fachkräftesicherung leisten, und diese Betriebe davon profitieren können.

Gute deutsche Sprachkenntnisse sind eine wichtige Voraussetzung für die Aufnahme einer Beschäftigung. Ein frühzeitiger Zugang zu Sprachkursen wirkt sich daher positiv auf die Aufnahme und erfolgreiche Beendigung einer Ausbildung sowie auf den Einstieg in eine Beschäftigung aus. Der DIHK setzt sich schon seit mehreren Jahren für einen schnellen Zugang zu Integrationskursen für alle Geflüchteten unabhängig vom Aufenthaltsstatus und der Aufenthaltsdauer ein. Die Erleichterungen beim Zugang zu Integrations- und Berufssprachkursen im vorliegenden Entwurf gehen aus Sicht des DIHK in die richtige Richtung, erfüllen jedoch noch nicht das im Koalitionsvertrag

---

<sup>1</sup> Statistisches Bundesamt (2019), Ergebnisse der 14. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung.

angekündigte Vorhaben, dass allen Menschen, die nach Deutschland kommen, ein Integrationskurs angeboten werden soll.

Die Attraktivität des Standorts Deutschland für Fachkräfte aus dem Ausland soll lt. Referentenentwurf durch die Entfristung von bestimmten Regelungen, die durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz eingeführt wurden, gesteigert werden. Zudem wird der Familiennachzug für Familienangehörige von Fachkräften erleichtert, indem vor der Erteilung eines Visums an die Familienangehörigen künftig auf das Erfordernis des Nachweises deutscher Sprachkenntnisse verzichtet wird. Der DIHK hatte zum Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes 2018/2019 Stellung genommen und dabei u.a. die nun entfristeten Regelungen zur Arbeits- und Ausbildungsplatzsuche positiv bewertet.

#### **D. Details - Besonderer Teil**

Der DIHK nimmt nur zu den Aspekten des vorliegenden Referentenentwurfs Stellung, von denen ausgegangen werden kann, dass sie eine maßgebliche Auswirkung auf die Betriebe in Deutschland und damit auf die Gesamtwirtschaft haben werden.

##### **1. Zu § 104 c AufenthG-E Chancen-Aufenthaltsrecht**

Der Gesetzentwurf sieht die Einführung einer einjährigen Aufenthaltserlaubnis für Menschen vor, die sich am 1. Januar 2022 seit mindestens fünf Jahren ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einem Aufenthalt aus humanitären Gründen in Deutschland aufhalten und sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung und zur Rechts- und Gesellschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland bekennen. Ausgeschlossen sind Straftäter sowie Personen, die die Klärung ihrer Identität durch Falschangabe oder aktive Täuschung ihrer Identität verhindert haben.

Der Aufenthaltstitel kann nur als Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG verlängert werden und soll dafür genutzt werden, um die Voraussetzungen für einen Aufenthaltstitel nach § 25b zu erfüllen (insb. Lebensunterhaltssicherung, Sprachkenntnisse und Identitätsklärung).

##### **DIHK-Einschätzung:**

Die Verbesserung der Bleibeperspektive für Menschen mit Duldung, die sich langjährig in Deutschland aufhalten und gut integriert sind, ist aus Sicht der Unternehmen, die sie als Arbeits- und Fachkräfte beschäftigen möchten, sinnvoll. Durch den Übergang in einen Aufenthaltstitel nach § 25b AufenthG-E bei Erfüllung der Voraussetzungen eröffnet sich für Unternehmen die Möglichkeit, langjährig Geduldete rechtssicher auszubilden oder zu beschäftigen.

Bei der Einmündung in einen Aufenthaltstitel nach § 25b AufenthG-E ist es für Unternehmen von besonderer Bedeutung, dass Ausbildungsverhältnisse sowie ausbildungsvorbereitende Qualifizierungsmaßnahmen wie die Einstiegsqualifizierung im Hinblick auf die Sicherung des Lebensunterhalts mitberücksichtigt werden. Die Einstiegsqualifizierung dient der unmittelbaren Vorbereitung auf eine Ausbildung und sichert den Übergang in Ausbildung – ein Erfolgsmodell, das auch bei deutschen jungen Menschen seit Jahren funktioniert und den Betrieben bei der Besetzung von offenen Ausbildungsstellen hilft. So können sich Geduldete mit einem Chancen-Aufenthaltstitel z.B. auf die Aufnahme einer Ausbildung vorbereiten und die notwendigen sprachlichen wie fachlichen Vorkenntnisse erwerben, ohne dass es sich negativ auf Ihre Chance auswirkt, im Anschluss einen Aufenthaltstitel nach § 25b AufenthG-E zu erhalten. Die Voraussetzung der Lebensunterhaltssicherung in § 25b sieht

die mögliche Berücksichtigung von Ausbildungsverhältnissen sowie von ausbildungsvorbereitenden Qualifizierungsmaßnahmen im Ermessen der Behörden vor. In diesem Zusammenhang ist es aus Sicht des DIHK von besonderer Bedeutung, dass diese Fallkonstellationen in der Umsetzung auch tatsächlich Anwendung finden und zu einem rechtssicheren Aufenthalt führen. Nur unter diesen Bedingungen ist die Einstellung von Menschen mit einem Chancen-Aufenthaltsrecht für Unternehmen attraktiv.

Kritisch beurteilt der DIHK, dass es sich beim Chancen-Aufenthaltsrecht um eine Soll-Vorschrift handelt. Laut Gesetzesbegründung sind Ausnahmen „*nur bei Vorliegen atypischer Umstände denkbar*“. Was unter atypischen Umständen zu verstehen ist, wird hier nicht weiter ausgeführt. Aus DIHK-Sicht kann sich eine solche unklare Soll-Vorschrift negativ auswirken. Dies zeigen nicht zuletzt Erfahrungen der Vergangenheit bei der Umsetzung von Aufenthaltsregelungen für geduldete Ausländer:innen, die sich teilweise nachteilig ausgewirkt haben und zu einer für Unternehmen schwer nachvollziehbaren uneinheitlichen Anwendungspraxis führten (z.B. Ausbildungsdundung). Daher wäre ein Anspruch auf die Erteilung eines Aufenthaltstitels nach § 104c bei Erfüllung der Voraussetzungen wünschenswert.

## 2. Zu § 25a AufenthG-E Anpassung der Voraufenthaltszeit und der Altersgrenze

Mit der im vorliegenden Referentenentwurf vorgesehenen Änderung im § 25a AufenthG-E sollen gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende bereits nach drei Jahren (anstatt nach vier Jahren) eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a erhalten. Dies soll bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres (statt des 21. Lebensjahres) möglich sein.

### DIHK-Einschätzung

Die Anpassungen im § 25 a AufenthG-E sind insofern als positiv zu bewerten, dass sie ermöglichen, dass mehr jugendliche Geduldete, die eine Schule besuchen, Sprachkurse absolvieren oder sogar schon eine Ausbildung absolviert haben, den Unternehmen für eine Ausbildung oder eine Beschäftigung mit einem rechtssicheren Aufenthalt zur Verfügung stehen. Die Erhöhung des Alters wird der Praxis gerecht, da es für junge Leute mehrere Jahre dauert, bevor sie die Sprache erlernen und sich gut integrieren können.

## 3. Zu § 25b AufenthG-E Abs. 1 Anpassung der Voraufenthaltszeit

Um besondere Integrationsleistungen von geduldeten Menschen zu würdigen, werden die in § 25b AufenthG vorgesehenen Voraufenthaltszeiten um jeweils zwei Jahre reduziert. Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG-E soll somit bereits nach sechs bzw. vier Jahren (anstatt nach acht bzw. sechs Jahren), sofern minderjährige ledige Kinder in häuslicher Gemeinschaft leben, möglich sein.

### DIHK Einschätzung

Die Verkürzung der Voraufenthaltszeit ist aus DIHK-Sicht als positiv zu bewerten, da sie dazu beitragen kann, dass diese Regelung in der Praxis öfter Anwendung findet und es im Unternehmen gut integrierten Geduldeten ermöglicht, einen Aufenthaltstitel zu erwerben. Dadurch erhöht sich die Planungssicherheit für Unternehmen, die Geduldete eingestellt haben oder dies planen.

#### 4. Zu § 25b Abs. 7 und Abs. 8 AufenthG-E Übergang aus dem § 104c AufenthG-E

Für Inhaber:innen des Chancen-Aufenthaltsrechts nach § 104c AufenthG-E gilt, dass Zeiten, in denen sie ihrer besonderen Passbeschaffungspflicht nicht nachgekommen sind, für die Titelerteilung unschädlich sind, auch wenn es sich um Zeiten handelt, in denen sie im Besitz einer Duldung für Personen mit ungeklärter Identität (nach § 60b AufenthG) waren (Absatz 7).

Der Übergang aus dem Chancen-Aufenthaltsrecht in einen Aufenthaltstitel nach § 25 b AufenthG-E, setzt voraus, dass die Identität der Person geklärt ist. Abweichend davon kann der Aufenthaltstitel auch erteilt werden, wenn die Person die erforderlichen und ihr zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen hat.

#### DIHK-Einschätzung

Im Hinblick auf die regional unterschiedliche Erteilungspraxis des § 60 b AufenthG<sup>2</sup> (Duldung für Personen mit ungeklärter Identität) ist es sinnvoll, dass auch die Zeiten im Besitz einer solchen Duldung als Vorduldungszeiten angerechnet werden.

Die hohen Anforderungen an die Identitätsklärung, die im vorliegenden Entwurf festgelegt werden, könnten dazu führen, dass das Chancen-Aufenthaltsrecht bei der Gruppe der Geduldeten mit ungeklärter Identität seine Wirkung nicht wie geplant entfalten kann. Laut Referentenentwurf liegt es bei Personen, die alle erforderlichen und zumutbaren Maßnahmen ergriffen haben, im Ermessen der Behörden, ob sie einen Aufenthaltstitel nach § 25b erhalten können. Die IHK-Ansprechpartner:innen berichten aus der Praxis, dass es trotz Mitwirkung der jeweiligen Person z.T. schwierig ist, an entsprechende Unterlagen aus manchen Herkunftsländern zu kommen. Die Erfahrungen aus der Praxis deuten daraufhin, dass die Klärung der Identität bzw. die zum Teil uneinheitliche Auslegung der Ausländerbehörden über die Mitwirkung der Betroffenen zur Klärung ihrer Identität oft zu Verzögerungen und Problemen bei der Erteilung von Beschäftigungserlaubnissen führen. Unternehmen, die gut geeignete Kandidat:innen einstellen wollen oder die Asylbewerber:innen schon eingestellt haben, deren Asylantrag im Laufe der Beschäftigung abgelehnt ist, müssen in diesem Zusammenhang mit einer hohen Unsicherheit über eine mögliche Aufnahme bzw. Weiterführung der Ausbildung oder der Beschäftigung rechnen. Es ist daher von besonderer Bedeutung, die Anforderungen an die Identitätsklärung so zu formulieren, dass eine einheitliche Anwendung durch die Ausländerbehörden möglich ist und dass die ernsthafte Mitwirkung zur Klärung der Identität durch die Betroffenen anhand klarer Kriterien anerkannt wird.

In diesem Zusammenhang sollte auch für den Übergang aus dem Chancen-Aufenthaltsrecht in den § 25b AufenthG-E über die im Koalitionsvertrag vorgesehene Möglichkeit der Identitätsklärung über die Abgabe einer Versicherung an Eides statt nachgedacht werden, wenn Personen trotz Bemühungen ihre Identität nicht klären können.

---

<sup>2</sup> Hamburg: 81 Duldungen nach § 60b AufenthG von 6878 Duldungen gesamt; Sachsen-Anhalt: 2220 Duldungen nach § 60b AufenthG von 5559 Duldungen; Stichtag für die Erhebung war der 30.06. <https://dserv.bundestag.de/btd/19/325/1932579.pdf>; vgl. S. 33f

#### 5. Zu § 44 Berechtigung zur Teilnahme an einem Integrationskurs

Der vorliegende Referentenentwurf sieht vor, dass Asylbewerber:innen künftig grundsätzlich unabhängig vom Einreisedatum zur Teilnahme an einem Integrationskurs im Rahmen verfügbarer Kursplätze zugelassen werden sollten. Auch Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten erhalten einen Zugang zum Integrationskurs.

##### DIHK-Einschätzung

Gute Sprachkenntnisse sind eine wesentliche Voraussetzung für eine gelungene Integration im Betrieb. Ein frühzeitiger Erwerb von Sprachkenntnissen trägt zu einem schnelleren Einstieg in den Arbeitsmarkt bei. Aus diesem Grund setzt sich der DIHK seit mehreren Jahren für einen sofortigen Zugang zum Integrationskurs für alle Geflüchteten unabhängig von Aufenthaltsstatus und Aufenthaltsdauer ein. Laut Koalitionsvertrag soll allen Menschen, die nach Deutschland kommen, ein Integrationskurs angeboten werden.

Aus DIHK-Sicht ist es sinnvoll, dass der Zugang zu Integrationskursen für Asylbewerber:innen jetzt auch unabhängig vom Einreisedatum sowie für Personen aus den sicheren Herkunftsstaaten möglich sein soll. Hier besteht allerdings das Risiko, dass diese Erweiterung in vielen Fällen keine Anwendung findet, solange sowohl das Kriterium der Arbeitsmarktnähe als Voraussetzung für den Zugang zum Integrationskurs als auch die Arbeitsverbote für Personen aus den sicheren Herkunftsstaaten sowie für Asylbewerber:innen in Erstaufnahmeeinrichtungen in den ersten neun Monaten nach ihrer Ankunft weiterhin bestehen. In diesem Zusammenhang sollte hier über die auch im Koalitionsvertrag vorgesehenen Abschaffung von Arbeitsverboten bei bereits in Deutschland lebenden Personen nachgedacht werden. Fraglich ist darüber hinaus, warum eine Wartezeit von drei Monaten für Asylbewerber:innen weiterbesteht.

#### 6. Zu § 45a AufenthG-E Berufsbezogene Deutschsprachförderung

Der vorliegende Referentenentwurf sieht vor, dass Asylbewerber:innen künftig grundsätzlich unabhängig vom Einreisedatum zur Teilnahme an einem Berufssprachkurs teilnehmen können. Auch Personen aus sicheren Herkunftsstaaten erhalten Zugang zu Berufssprachkursen.

##### DIHK-Einschätzung

Eine Erweiterung des Zugangs zu Berufssprachkursen ist sinnvoll. Hier ist im Gegensatz zum Zugang zum Integrationskurs auch nachvollziehbar, am Kriterium der Arbeitsmarktnähe festzuhalten, da es sich um berufsspezifische Sprachkurse handelt.

#### 7. Zu § 30 und 32 AufenthG Erleichterung beim Familiennachzug

Die Änderungen bewirken, dass Ehegatten und minderjährige Kinder von Fachkräften (d.h. Inhaber:innen von Aufenthaltstiteln nach § 18a oder 18b Absatz 1 AufenthG) oder von IT-Spezialisten (d.h. Inhaber:innen von Aufenthaltstiteln nach § 19c Absatz 2 AufenthG in Verbindung mit § 6 der Beschäftigungsverordnung) keine einfachen Deutschkenntnisse mehr vor Erteilung des Visums zum Zweck des Familiennachzugs nachweisen müssen.

### DIHK-Einschätzung

Es ist für viele Unternehmen im Rahmen der Fachkräftesicherung wichtig, Fachkräfte aus dem Ausland zu gewinnen und diese auch längerfristig im Betrieb zu halten. Um dies zu erleichtern, ist es sinnvoll, den Nachzug ihrer Familienangehörigen frühzeitig zu ermöglichen. Deutsche Sprachkenntnisse können darüber hinaus am schnellsten in Deutschland erworben werden. Schon jetzt haben Ausländer:innen, die eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Familiennachzugs besitzen und nicht schulpflichtig sind, Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs. Um sicherzustellen, dass die deutsche Sprache zeitnah nach der Einreise gelernt wird, ist es hier zielführend für eine Ausweitung der Integrationskurse mit Kinderbetreuungsangeboten zu sorgen.

#### 8. Zu Artikel 3 Änderung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes

Nach Artikel 54 Absatz 2 des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes treten die Regelungen nach §§ 16d Absatz 4 Nummer 2, 17 Absatz 1 und 20 Absatz 1 AufenthG mit Ablauf des 1. März 2025 außer Kraft. Mit dem vorliegenden Referentenentwurf werden sie entfristet. Folgende Regelungen werden betroffen:

- § 16d Absatz 4 Nummer 2 AufenthG bietet der Bundesagentur für Arbeit eine Rechtsgrundlage für den Abschluss von Vermittlungsabsprachen mit den zuständigen Arbeitsverwaltungen in Drittstaaten auch außerhalb des Gesundheitssektors für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen
- § 17 Absatz 1 AufenthG ermöglicht Drittstaatsangehörigen, unter bestimmten Voraussetzungen einen bis zu sechsmonatigen Aufenthalt zwecks Ausbildungsplatzsuche.
- § 20 Absatz 1 AufenthG ermöglicht Fachkräften mit beruflicher Ausbildung einen bis zu sechsmonatigen Aufenthalt zwecks Arbeitsplatzsuche.

### DIHK-Einschätzung

Eine Entfristung der genannten Regelungen ist aus Sicht des DIHK ein sinnvoller Schritt. Im Rahmen von Vermittlungsabsprachen der BA können etliche Betriebe von der Fachkräftezuwanderung profitieren. Durch die Entfristung sind z.B. weitere Projekte auch über eine längere Laufzeit möglich.

Die Arbeits- und Ausbildungsplatzsuche kann gerade für KMU ein hilfreiches Instrument sein, um mögliche Beschäftigte vor einer potenziellen Einstellung kennenzulernen, da sie oftmals keine Möglichkeiten und Ressourcen haben, im Ausland Fachkräfte zu rekrutieren. Die nach wie vor recht strikten Voraussetzungen für diese Titel (u.a. Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation, Hochschulzugangsberechtigung für Ausbildungsplatzsuche) sollten im Rahmen der Weiterentwicklung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes auf den Prüfstand gestellt werden.

## **E. Ansprechpartner mit Kontaktdaten**

Anne Courbois

Leiterin des Referats Integration, Vielfalt, Familie in der Arbeitswelt,  
Bereich Gesundheitswirtschaft, Beschäftigung, Organisationsentwicklung

Tel: +49 30 20308-1119

E-Mail: [courbois.anne@dihk.de](mailto:courbois.anne@dihk.de)

DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.  
Breite Straße 29 | 10178 Berlin

## **F. Beschreibung DIHK**

### **Wer wir sind:**

Unter dem Dach des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich der DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein.

Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Darüber hinaus koordiniert der DIHK das Netzwerk der 140 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 92 Ländern.

Er ist im Register der Interessenvertreter der Europäischen Kommission registriert (Nr. 22400601191-42).





Stellungnahme zum

**Gesetzentwurf der Bundesregierung  
zur Einführung eines  
Chancen-Aufenthaltsrechts  
und zum Entwurf eines Gesetzes  
zur Beschleunigung der  
Asylgerichtsverfahren und  
Asylverfahren**

Beratung im Ausschuss für Inneres und Heimat

**November 2022**



## Inhalt

<b>1</b>	<b>Vorbemerkung</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Einleitung</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Anmerkungen zum Gesetzentwurf zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts</b>	<b>4</b>
3.1	Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden (§ 25a AufenthG)	4
3.1.1	Ausweitung auf Kinder unter 14 Jahren	5
3.1.2	Ausnahmeregelung für junge Menschen mit Behinderungen	5
3.2	Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration (§ 25b AufenthG)	5
3.2.1	Ermöglichung von Integration und Teilhabe	5
3.2.2	Schaffung von Normen- und Rechtsklarheit	6
3.2.3	Anerkennung pflegender Angehöriger	6
3.2.4	Ausnahmeregelung auch bei Beschäftigungsduldung (§ 60d AufenthG) und § 25b Abs. 6 AufenthG)	6
3.3	Verzicht auf Deutschkenntnisse beim Ehegatten- und Kindernachzug (§§ 30, 32 AufenthG)	7
3.4	Ausweisung von international Schutzberechtigten (§ 53 Abs. 3a i.V.m. § 25 Abs. 1 S. 2 AufenthG)	7
3.5	Ausweitung der Abschiebungshaft (§ 62 AufenthG)	8
3.6	Chancen-Aufenthaltsrecht (§ 104c AufenthG-E)	9
<b>4</b>	<b>Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren</b>	<b>10</b>
4.1	Absehen von der Anhörung (§ 24 Abs. 1 S. 3 Nr. 2 AsylG-E)	10
4.2	Anhörung und Sprachmittlung per Bild- und Tonübertragung (§ 25 Abs. 7 AsylG-E, § 17 Abs. 3 AsylG-E)	11
4.3	Verlängerung der Asylentscheidungsfristen (§ 24 Abs. 4 und 5 AsylG-E)	11
4.4	Ausschluss der Prüfung von Abschiebungsverboten im Folge- und Zweitverfahren (§ 31 Abs. 3 S. 2 AsylG-E)	12
<b>5</b>	<b>Fehlende Umsetzung von weiteren Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag</b>	<b>12</b>

# 1 Vorbemerkung

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) und der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) betraut und hat entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

Die Rechte von Schutzsuchenden sowie Migrant\*innen ist eines der Kernthemen des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR). Ihre Rechte leiten sich unter anderem aus der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), der UN-KRK sowie allgemeinen Menschenrechtsverträgen wie der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und dem UN-Zivilpakt ab. Auch die UN-BRK findet in diesem Kontext Anwendung, denn sie gilt für alle Menschen mit Behinderungen, unabhängig von Nationalität oder Aufenthaltsstatus.

# 2 Einleitung

Das Institut begrüßt die Zielsetzung des Gesetzentwurfs zur Einführung eines Chancenaufenthaltsrechts, langjährig Geduldeten eine Aufenthaltsperspektive zu eröffnen. Der prekäre Duldungsstatus soll eigentlich nur erteilt werden, wenn die Abschiebung einer ausreisepflichtigen Person vorübergehend nicht durchgesetzt werden kann. In der Praxis verbleiben jedoch viele Menschen und Familien Jahre oder Jahrzehnte in diesem Schwebestand. Zum Stichtag 30.7.2022 lebten 247.290 Menschen mit einer Duldung in Deutschland, davon 136.868 seit mehr als fünf Jahren, 10.381 sogar länger als 15 Jahre. 65.167 der Geduldeten sind Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren.<sup>1</sup>

Ein Chancenaufenthaltsrecht als Brücke in eine bestehende Bleiberechtsregelung ist, ebenso wie die Verringerung der Voraufenthaltszeiten bei den Bleiberechtsregelungen nach §§ 25a und 25b Aufenthaltsgesetz (AufenthG), ein richtiger und wichtiger Schritt, um die unsichere und integrationshemmende Lebenssituation der Betroffenen zu verbessern.

Damit tatsächlich ein Paradigmenwechsel stattfindet, wie es sich die Regierungskoalition im Koalitionsvertrag vorgenommen hat,<sup>2</sup> und die Zahl der langjährig Geduldeten auch dauerhaft verringert wird, sollten jedoch noch einige Anpassungen vorgenommen werden.

<sup>1</sup> Deutscher Bundestag (26.8.2022): Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge mit Stand 30. Juni 2022. Kleine Anfrage der Abgeordneten Clara Bünger, Nicole Gohlke, Anke Domscheit-Berg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 20/3201, S. 33.

<sup>2</sup> Sozialdemokratische Partei Deutschland (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokraten (FDP) (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 110.

Anpassungen sind auch im Hinblick auf die Belange von Menschen mit Behinderungen vorzunehmen. Die Ausnahmen von den Anforderungen in § 25b AufenthG sind zu eng gefasst bzw. fehlen in § 25a AufenthG gänzlich. Hier ist der Gesetzentwurf dringend zu erweitern, damit auch Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt von den gesetzlichen Möglichkeiten zur Verfestigung ihres Aufenthaltsrechts Gebrauch machen können und nicht aufgrund ihrer Beeinträchtigung benachteiligt werden.

Auch die Verschärfungen im Ausweisungs- und Abschiebungshaftrecht sieht das Institut kritisch. International Schutzberechtigte unterliegen einem besonderen Ausweisungs- und Abschiebungsschutz, der nicht weiter unterminiert werden sollte. Die Abschiebungshaft wurde zudem bereits in den zurückliegenden Jahren kontinuierlich ausgeweitet, ohne die Abschiebungszahlen signifikant zu erhöhen.<sup>3</sup> Zugleich ist sie ein schwerwiegender Eingriff in die Rechte der Betroffenen und darf nur als letztes Mittel angewendet werden. Daher sollte von einer Ausweitung der Abschiebungshaft Abstand genommen werden.

Der gleichzeitig vorliegende Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren ist aus menschenrechtlicher Hinsicht kritisch zu beurteilen. Grundsätzlich ist es zu begrüßen, überlange Verfahren zu verkürzen, um den Antragsteller\*innen Rechtsicherheit zu geben. In vielen Fällen führen Verfahrensbeschleunigungen jedoch dazu, dass die Verfahrensrechte der betroffenen Personen eingeschränkt werden. Insofern ist es zu begrüßen, dass der aktuelle Gesetzentwurf einige Verbesserungen im Gegensatz zum Referentenentwurf enthält, insbesondere die Streichung des erweiterten Katalogs von „offensichtlich unbegründet“-Entscheidungen und die Beschränkung der Videoanhörung auf Ausnahmefälle. Gleichwohl finden sich weiterhin menschenrechtlich problematische Regelungen wie der Prüfausschluss von Abschiebungsverboten im Kontext von unzulässigen Folgeverfahren im Gesetzentwurf.

Vor dem Hintergrund der menschenrechtlichen Bezüge nimmt die vorliegende Stellungnahme zu einigen ausgewählten Aspekten der Gesetzentwürfe Stellung und benennt abschließend einige Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag, die in den vorliegenden Entwürfen noch keine Berücksichtigung finden.

### **3 Anmerkungen zum Gesetzentwurf zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts**

#### **3.1 Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden (§ 25a AufenthG)**

Das Institut begrüßt die Erweiterung des Anwendungsbereichs auf junge Menschen bis zum Alter von 27 Jahren. § 25a AufenthG findet bislang jedoch keine Anwendung

<sup>3</sup> Mediendienst Integration: Zahlen und Fakten: Abschiebungen und „freiwillige Ausreisen“ (Stand September 2022). Abschiebungen | Flucht & Asyl | Zahlen und Fakten | MEDIENDIENST INTEGRATION (mediendienst-integration.de) (abgerufen am 2.11.2022).

auf Kinder unter 14 Jahren<sup>4</sup> und enthält keine Ausnahmeregelung für junge Menschen mit Behinderungen.

### 3.1.1 Ausweitung auf Kinder unter 14 Jahren

Die UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) sieht vor, dass das Kindeswohl bei allen staatlichen Maßnahmen, die Kinder<sup>5</sup> betreffen, vorrangig zu berücksichtigen ist (Art. 3 UN-KRK) und berührt somit auch das Einwanderungs- und Aufenthaltsrecht. Dementsprechend hat der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes in einer Allgemeinen Erklärung die negativen Auswirkungen eines unsicheren und prekären Aufenthaltsstatus auf das Wohlergehen des Kindes hervorgehoben und die Vertragsstaaten dazu angehalten, für Kinder klare, barrierefreie und dauerhafte Mechanismen zur Legalisierung ihres Status und Erlangung eines dauerhaften Aufenthaltsrechts vorzusehen.<sup>6</sup> Für unbegleitete Kinder und Familien im Migrationskontext sollten umfassende, sichere und nachhaltige Lösungen für die weitere Integration entwickelt werden, damit sie die Möglichkeit haben, einen im Sinne des Kindeswohls sicheren Aufenthaltsstatus zu erlangen.<sup>7</sup>

Der Anwendungsbereich des § 25a AufenthG sollte daher auch auf Kinder unter 14 Jahren ausgeweitet werden.

### 3.1.2 Ausnahmeregelung für junge Menschen mit Behinderungen

Weiterhin sollte § 25a AufenthG die Belange von Menschen mit Behinderungen angemessen berücksichtigen und dementsprechend Ausnahmen von den Anforderungen bei jungen Menschen mit Behinderungen zulassen. Insofern fehlt eine Ausnahmeregelung wie in § 25b Abs. 3 AufenthG für junge Menschen. Wenn junge Menschen aufgrund einer Erkrankung oder Beeinträchtigung nicht die Integrationsleistungen erfüllen können, bleiben sie nach geltendem Recht von der begünstigenden bleiberechtlichen Regelung ausgeschlossen. Dies stellt eine Benachteiligung aufgrund einer Behinderung dar und ist gemäß Artikel 3 Abs. 3 Satz 2 GG und Artikel 5 Abs. 2 UN-BRK unzulässig.

Es wird empfohlen, wie in § 25b AufenthG auch in § 25a AufenthG eine Ausnahme von den geforderten Integrationsleistungen für junge Menschen mit Behinderungen vorzusehen.

## 3.2 Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration (§ 25b AufenthG)

### 3.2.1 Ermöglichung von Integration und Teilhabe

Zu begrüßen ist, dass § 25b Abs. 3 AufenthG eine Ausnahme für Menschen mit Behinderungen hinsichtlich des Sprachnachweises und der Sicherung des Lebensunterhaltes vorsieht. Gleichwohl -und unabhängig von den Voraussetzungen der Aufenthaltsgewährung- sollte auch Menschen mit Behinderungen die Teilhabe ermöglicht werden; hierfür sollten barrierefreie Sprach- und Integrationskurse

<sup>4</sup> Die Vorschrift orientiert sich an § 1 Abs. 2 und 3 Jugendgerichtsgesetz (JGG), vgl. Deutscher Bundestag (25.2.2015): Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung, Drucksache 18/40/97, S. 42. Demnach ist man zwischen 14 und 17 Jahren jugendlich und zwischen 18 und 21 Jahren heranwachsend.

<sup>5</sup> Nach Artikel 1 der UN-KRK ist das jeder Mensch, der noch nicht das 18. Lebensjahr vollendet hat.

<sup>6</sup> UN, Committee on the Rights of the Child (2017): Joint General Comment No 23 on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return, UN Doc. CRC/C/GC/23, Rn. 18, 31.

<sup>7</sup> UN, Committee on the Rights of the Child (2017): Joint General Comment No 22 on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration, UN Doc. CRC/C/GC/22, Rn. 32j.

angeboten werden. Auch sollten staatlicherseits Anstrengungen unternommen werden, damit Menschen mit Behinderungen tatsächlich einen Zugang zum Arbeitsmarkt haben.

Es wird empfohlen, den Teilhabeanspruch von Menschen mit Behinderungen in das Aufenthaltsgesetz aufzunehmen. Hierfür sollte die Definition von Behinderung im Sinne von Artikel 1 Abs. 2 UN-BRK gefasst werden, so wie das bereits in anderen Bundes- und Landesgesetzen weitgehend geschehen ist, vgl. beispielsweise § 2 SGB IX oder § 3 BGG.

### **3.2.2 Schaffung von Normen- und Rechtsklarheit**

Es bedarf einer Präzisierung für Personen, die aufgrund einer Krankheit, einer Beeinträchtigung oder Altersgründen den Nachweis der überwiegenden Lebensunterhaltssicherung oder des Sprachnachweises nicht erbringen können. Problematisch ist, dass § 25b Abs. 3 AufenthG keine verbindlichen Maßstäbe für die Anerkennung der Merkmale der „körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung“ aufstellt. In der Praxis erfolgt die Feststellung in der Regel auf Basis medizinischer Atteste oder einer Erwerbsunfähigkeitsfeststellung. Es besteht ein unverhältnismäßig großer Beurteilungsspielraum der Ausländerbehörden bei der Frage, ob eine Krankheit oder eine Behinderung vorliegt, die einer überwiegenden Lebensunterhaltssicherung und der Erlangung von Sprachkenntnissen entgegenstehen.

Es wird empfohlen, die Anforderungen in § 25b Abs.3 AufenthG zu konkretisieren und einen Verweis auf die UN-BRK aufzunehmen, um eine einheitliche, menschenrechtskonforme Rechtsanwendung und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

### **3.2.3 Anerkennung pflegender Angehöriger**

Die Ausnahme zugunsten der pflegenden Angehörigen sollte praxisgerecht nachgebessert werden. Die Pflege ist in der Regel so zeitintensiv, dass eine weitere Beschäftigung ausgeschlossen ist und die pflegenden Angehörigen daher auf Sozialleistungen angewiesen sind. Dies sollte sich im Gesetz niederschlagen. Es wird empfohlen, in § 25b Absatz 1 S. 3 Nr. 4 den Passus „vorübergehend“ zu streichen, um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Pflege meist keine Zeit für weitere umfassend unterhaltssichernde Erwerbstätigkeiten lässt. Die Formulierung „in der Regel unschädlich“ im gleichen Satz lässt ausreichend Spielraum für Ausnahmen.

### **3.2.4 Ausnahmeregelung auch bei Beschäftigungsduldung (§ 60d AufenthG) und § 25b Abs. 6 AufenthG)**

Der in § 25b Abs. 6 AufenthG vorgesehene Übergang von einer Beschäftigungsduldung nach § 60d AufenthG in das Bleiberecht nach § 25b AufenthG setzt unter anderem voraus, dass entsprechende deutsche mündliche Sprachkenntnisse oder, wenn ein Integrationskurs besucht werden konnte, schriftliche Kenntnisse der deutschen Sprache nachgewiesen werden. Dies ist jedoch eine unmittelbare Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen, die auf andere Weise kommunizieren, etwa mittels Gebärdensprache, oder die Lernschwierigkeiten haben. Bereits die Erteilung einer Beschäftigungsduldung setzt das Vorliegen hinreichender mündlicher Deutschkenntnisse voraus. Hier sollte im Gleichlauf mit § 25b Abs. 3 AufenthG auch eine Ausnahme vom Spracherfordernis für Menschen mit Behinderungen gemacht werden.

Es wird empfohlen, sowohl in § 60d AufenthG als auch in § 25b Abs. 6 AufenthG für Menschen mit bestimmten Beeinträchtigungen eine Ausnahme vom Erfordernis der deutschen Sprache zu machen.

### 3.3 Verzicht auf Deutschkenntnisse beim Ehegatten- und Kindernachzug (§§ 30, 32 AufenthG)

In Umsetzung des Koalitionsvertrags<sup>8</sup> sollte nicht nur bei der Fachkräfteeinwanderung, sondern in allen Fällen des Familiennachzugs auf das Erfordernis von Deutschkenntnissen verzichtet werden. Das verfassungs- und menschenrechtlich verbrieftete Recht auf Familie (Art. 6 GG, Art. 8 EMRK, Art. 9 und 10 UN-KRK) wird durch die Sprachanforderungen unverhältnismäßig eingeschränkt. Zur Begründung für die Einführung des Spracherfordernisses 2007 wurde die Verhinderung von Zwangsehen angeführt.<sup>9</sup> Dieses Argument ist jedoch weder hinreichend belegt, noch betrifft es die weit überwiegende Zahl von Familienzusammenführungen. Dagegen trifft das Spracherfordernis Familien, die im schlimmsten Fall über Jahre voneinander getrennt leben müssen, weil der Spracherwerb im Herkunftsland sie vor große Hürden stellt. In vielen Herkunftsländern ist der Erwerb eines Sprachzertifikats mit erheblichen Kosten und Aufwand verbunden, insbesondere wenn die nachziehenden Familienangehörigen an abgelegenen Orten wohnen. Zudem gibt es nicht überall entsprechende Angebote, so dass es für die Betroffenen letztlich objektiv nicht möglich oder nicht zumutbar sein kann, vor der Ausreise Deutsch zu lernen. Einigen Menschen fällt es aufgrund ihres Bildungshintergrundes schwer, die deutsche Sprache im Rahmen eines Sprachkurses zu erlernen. Als milderer aber ebenso, wenn nicht besser geeignetes Mittel zur Vermittlung deutscher Sprachkenntnisse und zur Förderung der Integration ist der Besuch eines Integrationskurses und der Umgang im Alltag mit der deutschen Sprache nach der Einreise anzusehen.

### 3.4 Ausweisung von international Schutzberechtigten (§ 53 Abs. 3a i.V.m. § 25 Abs. 1 S. 2 AufenthG)

Der Gesetzentwurf eröffnet die Möglichkeit einer Ausweisung von international Schutzberechtigten „bei Vorliegen zwingender Gründe der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung“<sup>10</sup>. Damit wird der Maßstab für eine Ausweisung von international Schutzberechtigten in unzulässiger Weise weiter abgesenkt.

Das geltende Recht orientiert sich bei der Ausweisung an den europa- und flüchtlingsrechtlichen Voraussetzungen für eine Aberkennung des Schutzstatus (Art. 14 Abs. 4 EU-Qualifikationsrichtlinie, Art. 33 Abs. 2 GFK).<sup>11</sup> Der vorliegende Gesetzentwurf bezieht sich nun auf Art. 24 der EU-Qualifikationsrichtlinie, der lediglich den Entzug der aufgrund des zuerkannten Schutzstatus erteilten Aufenthaltserlaubnis regelt. Dabei entsprechen die Folgen der Ausweisung eher den Folgen eines Entzugs des Schutzstatus als dem bloßen Entzug des Aufenthaltstitels. Dementsprechend ist Art. 24 der EU-Qualifikationsrichtlinie nicht die richtige Rechtsgrundlage für die

<sup>8</sup> Sozialdemokratische Partei Deutschland (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokraten (FDP) (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 140.

<sup>9</sup> Deutscher Bundestag (23.4.2007): Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 16/5065, S. 173.

<sup>10</sup> Deutscher Bundestag (2022): Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 20/3717, S. 10.

<sup>11</sup> Deutscher Bundestag (10.5.2019): Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, Drucksache 19/10047, S. 34.

Ausweisung. Der rechtliche Maßstab sollte sich weiterhin an Art. 14 Abs. 4 der EU-Qualifikationsrichtlinie und Art. 33 Abs. 2 GFK orientieren.

Neben dem Entzug der Aufenthaltserlaubnis begründet die Ausweisung eine Ausreiseverpflichtung sowie ein Einreise- und Aufenthaltsverbot (§ 11 Abs. 1 AufenthG). Im Falle von international Schutzberechtigten bleibt ihr Schutzstatus trotz der Ausweisung weiterhin bestehen. Die ausgewiesene Person wird in der Regel zwar weiterhin geduldet werden in Deutschland, da ihrer Abschiebung das völkerrechtliche Verbot der Zurückweisung (Refoulement-Verbot) entgegensteht. Faktisch werden ihr jedoch der gegenüber Deutschland bestehende Schutzanspruch und die damit einhergehenden Rechte teilweise entzogen. Der Duldungsstatus gewährleistet keinen hinreichenden Zugang zu Rechten, die einem anerkannten Flüchtling oder subsidiär Schutzberechtigten zustehen. Diesen müssten eigentlich trotz des Verlustes des Aufenthaltstitels weiterhin die Rechte aus Kapitel VII der EU-Qualifikationsrichtlinie gewährt werden, wie beispielsweise Zugang zu Beschäftigung, zu Bildung und zu weiteren sozialen Rechten wie medizinischer Versorgung und Sozialhilfeleistungen.<sup>12</sup> Werden diese Rechte international Schutzberechtigten nicht gewährt, liegt laut EuGH ein Verstoß gegen Europarecht vor.<sup>13</sup>

Die neue Regelung führt zu einer Absenkung des Ausweisungsmaßstabs. Zum einen fasst der Europäische Gerichtshof (EuGH) „zwingende Gründe“ im Sinne von Art. 24 Qualifikationsrichtlinie<sup>14</sup> Problematisch ist zudem, dass der Wortlaut der neuen Regelung suggeriert, dass eine Ausweisung aus generalpräventiven Gründen zukünftig möglich sei. Das ist jedoch bei anerkannten Flüchtlingen nicht zulässig. Sowohl Art. 14 Abs. 4 EU-Qualifikationsrichtlinie als auch Art. 33 Abs. 2 GFK sehen vor, dass eine Gefahr vom Flüchtling ausgehen muss.<sup>15</sup>

Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte unterliegen flüchtlings- und europarechtlich einem besonderen Schutzregime. Schon 2019 hatte der Gesetzgeber nach eigenen Angaben mit den aktuell geltenden Regelungen, die Schwellen des Ausweisungsschutzes auf den „Kern der europa- und völkerrechtlichen Vorgaben zurückgeführt“. <sup>16</sup> Dies sollte er nicht unterschreiten. Daher ist die neue Regelung zu streichen.

### 3.5 Ausweitung der Abschiebungshaft (§ 62 AufenthG)

Im vorliegenden Gesetzentwurf soll die Höchstdauer der Sicherungshaft bei Vorliegen bestimmter Ausweisungsinteressen nach § 54 AufenthG von drei auf sechs Monate ausgeweitet werden. War dies bislang nur für sogenannte „Gefährder“ vorgesehen, sollen nun auch Menschen bei bestimmten strafrechtlichen Verurteilungen oder Verstößen gegen das Betäubungsmittelgesetz bis zu sechs Monate in Abschiebungshaft genommen werden können.

Abschiebungshaft darf nur dem Zweck der Sicherung der Durchführung der Abschiebung dienen, sie darf weder Straf- noch Beugecharakter haben. Zudem

<sup>12</sup> Europäischer Gerichtshof (2015), a.a.O., Rn. 95, 97.

<sup>13</sup> Europäischer Gerichtshof (2015), a.a.O., Rn. 98.

<sup>14</sup> Europäischer Gerichtshof (2015): Urteil vom 24.6.2015, C-373/13, Rn. 75.

<sup>15</sup> Für subsidiär Schutzberechtigte gilt Entsprechendes gemäß Art. 19 Abs. 3a iVm Art. 17 Abs. 1 und 2 EU-Qualifikationsrichtlinie.

<sup>16</sup> Deutscher Bundestag (10.5.2019): siehe Fußnote 12, S. 34



unterliegt sie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem Beschleunigungsgrundsatz. Die Inhaftierung stellt einen gravierenden Eingriff in die verfassungs- und menschenrechtlich geschützte Freiheit der Person dar. Das Gewicht des Freiheitsanspruchs gegenüber dem öffentlichen Interesse an einer wirksamen Durchsetzung ausländerrechtlicher Vorschriften vergrößert sich mit zunehmender Dauer der Haft. Wenn die Abschiebung absehbar nicht durchgeführt werden kann, ist die Abschiebungshaft unzulässig.<sup>17</sup>

Zu beachten ist, dass die betroffenen Personen in der Regel bereits in Strafhaft oder auch in Untersuchungshaft gesessen haben. In dieser Zeit waren die Behörden bereits dazu angehalten, die Abschiebung voranzutreiben. Schon jetzt ist eine bis zu dreimonatige Sicherungshaft im Anschluss an die Strafhaft möglich. Es ist zu bezweifeln, dass die in der Gesetzesbegründung angeführten Gründe<sup>18</sup>, die eine Abschiebung bereits während der Strafhaft und der anschließenden Sicherungshaft erschwert haben, wie Verzögerungen aufseiten des Herkunftslandes bei der Identifizierung oder bei der Ausstellung von Reisedokumenten, in weiteren drei Monaten regelmäßig behoben werden. Die Überlastung der Ausländer- und Strafverfolgungsbehörden als Argument für die Notwendigkeit einer längeren Abschiebungshaft steht dem Beschleunigungsgrundsatz entgegen und kann nicht zulasten des Betroffenen angeführt werden, ebenso wenig wie die Einlegung von Rechtsmitteln.

Im Rahmen der Abschiebungshaft sollte vielmehr endlich die Möglichkeit der Inhaftierung von Kindern gestrichen werden, so wie es der Koalitionsvertrag vorsieht.<sup>19</sup>

### 3.6 Chancen-Aufenthaltsrecht (§ 104c AufenthG-E)

Das Chancenaufenthaltsrecht ist ein wichtiger erster Schritt um das integrationshemmende und für die Betroffenen belastende Instrument der Kettenduldung einzuschränken. Der Gesetzentwurf geht davon aus, dass etwa 98.000 Personen einen Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG-E stellen, davon jedoch nur ein Drittel nach einem Jahr die Voraussetzungen für eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG erfüllen werden.<sup>20</sup> Um tatsächlich den angestrebten Paradigmenwechsel herbeizuführen und die Zahl der langjährig Geduldeten signifikant und dauerhaft zu verringern sowie langfristig Anreize für eine Integration in den Arbeitsmarkt und die Identitätsklärung zu setzen, sollte der Gesetzestext an einigen Stellen angepasst werden.

Zum einen sollte das Chancenaufenthaltsrecht stichtagsunabhängig und unbefristet sein. Bislang gilt es nur für Menschen, die sich am 1.1.2022 seit mindestens 5 Jahren geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis im Deutschland aufgehalten haben. Damit handelt es sich nur um eine vorübergehende Maßnahme, mit der Kettenduldungen und die damit einhergehenden belastenden Folgen für die Betroffenen nicht langfristig und nachhaltig reduziert werden. Zumindest sollte als Stichtag das Datum des Inkrafttretens des Gesetzes festgelegt werden.

<sup>17</sup> Bundesverfassungsgericht (1995): Beschluss vom 28.11.1995, 2 BvR 91/95, Rn 25.

<sup>18</sup> Deutscher Bundestag (2022), siehe Fußnote 11, S. 44.

<sup>19</sup> Sozialdemokratische Partei Deutschland (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokraten (FDP) (2021), siehe Fußnote 9, S. 112.

<sup>20</sup> Deutscher Bundestag (2022), siehe Fußnote 9, S. 23.



Das Chancenaufenthaltsrecht sollte als gebundene Entscheidung und nicht als „Soll-Vorschrift“ formuliert werden, wie es auch bei anderen Bleiberechtsregelungen wie der Ausbildungsduldung und dem daran anschließenden Aufenthaltstitel nach § 19d Abs. 1a AufenthG-E geregelt ist. Das gibt den Antragsteller\*innen mehr Sicherheit.

Die Zahl der erfolgreichen Übergänge in einen Aufenthaltstitel nach Ablauf der einjährigen Gültigkeit der Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG-E könnte erhöht werden, wenn eine Verlängerungsoption und der Übergang in andere Aufenthaltstitel als die bislang vorgesehenen §§ 25a und 25b AufenthG ermöglicht würde. Ist es innerhalb eines Jahres nicht gelungen, die Voraussetzungen der §§ 25a oder 25b AufenthG zu erfüllen, insbesondere die überwiegende Sicherung des Lebensunterhalts und Identitätsklärung, fällt die betroffene Person in der aktuellen Entwurfsfassung in den prekären Status der Duldung zurück. Eine bereits begonnene Integration in den Arbeitsmarkt könnte in diesem Fall wieder zunichte gemacht werden, weil den Arbeitgeber der Duldungsstatus abschreckt. Zudem kann sich der Prozess der Identitätsklärung und Passbeschaffung je nach Herkunftsland und Botschaft hinziehen. Hier sollte ein Spielraum für die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG-E vorgesehen werden, um im Einzelfall die bereits getätigten Integrationsschritte nicht zu gefährden und der betroffenen Person mehr Zeit zur Erfüllung der Voraussetzungen zu gewähren.

Darüber hinaus sollte die Strafbarkeitsschwelle, die einer Erteilung des Chancenaufenthaltsrechts entgegensteht, erhöht werden. Es erschließt sich nicht, warum der Versagungsgrund der Strafbarkeit hier deutlich restriktiver geregelt ist, als bei der Bleiberechtsregelung nach § 25b AufenthG. Bereits Geldstrafen in Höhe von 50 Tagessätzen bzw. 90 Tagessätzen bei ausländerrechtlichen Straftaten führen zur Versagung der Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG-E. Zur Vereinheitlichung sollte hier der Maßstab des § 25b Abs. 2 Nr. 2 AufenthG herangezogen werden, der ein Ausweisungsinteresse gemäß § 54 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 1 und 2 AufenthG als Ausschlussgrund vorsieht. Darunter fallen Straftaten mit einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten bzw. Jugendstrafen von mindestens einem Jahr ohne Bewährung.

## **4 Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren**

### **4.1 Absehen von der Anhörung (§ 24 Abs. 1 S. 3 Nr. 2 AsylG-E)**

Der Gesetzentwurf sieht die Möglichkeit vor, von einer Anhörung abzusehen, wenn das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) der Auffassung ist, dass der Antragsteller oder die Antragstellerin aus Gründen, die sich seinem oder ihrem Einfluss entziehen, dauerhaft nicht zu einer Anhörung in der Lage ist.

Die persönliche Asylananhörung ist das Kernstück des Asylverfahrens. Sie dient als Grundlage für die nachfolgende Asylentscheidung, also darüber, ob jemand Schutz vor Verfolgung oder schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen erhält oder nicht. Daher ist nur in wenigen Ausnahmefällen eine Entscheidung über den Asylantrag ohne Anhörung zulässig. Bei Anhaltspunkten für eine dauerhafte Nichtdurchführbarkeit der Anhörung, sollte das BAMF daher nicht nur im Zweifelsfall

eine medizinische Fachmeinung einholen, wie es der Gesetzentwurf vorsieht, sondern in jedem Fall, in dem es auf Grundlage dieser Regelung von der Anhörung absehen möchte. Zudem sollte nur mit Zustimmung der betroffenen Person von der Anhörung abgesehen werden können.

#### **4.2 Anhörung und Sprachmittlung per Bild- und Tonübertragung (§ 25 Abs. 7 AsylG-E, § 17 Abs. 3 AsylG-E)**

In dem Gesetzentwurf zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren ist in § 25 Abs. 7 AsylG-E vorgesehen, dass die Anhörung „in geeigneten Fällen ausnahmsweise im Wege der Bild- und Tonübertragung“ erfolgen kann. Es wird begrüßt, dass in der Gesetzesbegründung klargestellt wird, dass die Video-Anhörung den Ausnahmefall darstellt und nur in geeigneten Fallkonstellationen durchzuführen ist, und dass insbesondere solche Fallkonstellationen ungeeignet sein können, in denen „Ausländer, die besondere Verfahrensgarantien nach der Richtlinie 2013/32/EU benötigen“, wozu auch unbegleitete minderjährige Ausländer, Opfer von Menschenhandel und Menschen mit Behinderungen zählen, beteiligt sein können.

Allerdings ist die Vorschrift dahingehend zu erweitern, dass die anzuhörende Person zustimmen muss, wenn die Anhörung im Wege der Bild- und Tonübertragung erfolgen soll. Falls sie ihre Einwilligung nicht erteilt, dann darf eine Anhörung über Bild- und Tonübertragung auch nicht durchgeführt werden. Das Gleiche gilt für die Neuregelung zur Sprachmittlung in der Anhörung, die ebenfalls „in geeigneten Fällen ausnahmsweise“ per Video durchgeführt werden kann (§ 17 Abs. 3 AsylG-E).

#### **4.3 Verlängerung der Asylentscheidungsfristen (§ 24 Abs. 4 und 5 AsylG-E)**

Unter Bezugnahme auf die EU-Asylverfahrensrichtlinie (Richtlinie 2013/32/EU) werden die verwaltungsinternen Fristen, in denen über einen Asylantrag entschieden werden muss, in den Gesetzestext überführt. Die EU-Asylverfahrensrichtlinie sieht zwar die Verlängerung der 6-monatigen Entscheidungsfrist auf 15, 18 oder sogar 21 Monate vor (Art. 31 Abs. 3 bis 5). Zugleich stellt sie jedoch klar, dass die Verfahren, unbeschadet einer angemessenen und vollständigen Prüfung, so rasch wie möglich zu einem Abschluss zu bringen sind (Art. 31 Abs. 2). Auch der Gesetzentwurf hat den Anspruch, Verfahren beschleunigen zu wollen. Dementsprechend sollten die maximal zulässigen Fristen verkürzt werden. Das gilt insbesondere für die Aufschiebung der Entscheidung auf bis zu 21 Monate bei einer ungewissen Lage im Herkunftsland. Zwar können politische Unruhen oder ein gewaltsamer Umsturz Grund dazu geben, eine gewisse Zeit abzuwarten, wie die Dinge sich entwickeln. In der Regel ist aber nach einigen Monaten abzusehen, in welche Richtung sich die Situation im Land entwickelt. Zugleich herrscht in vielen Herkunftsländern eine politisch instabile Situation, die sich teilweise über Jahre hinzieht. Das kann nicht Anlass dazu bieten, Asylantragsteller\*innen aus diesen Ländern bis zu 21 Monate im Unklaren über ihren Asylantrag zu lassen. Art. 31 Abs. 4 Asylverfahrensrichtlinie präzisiert dementsprechend, dass es sich um eine aller Voraussicht nach vorübergehende ungewisse Lage handeln muss. Dieser Zusatz fehlt in der vorliegenden Formulierung in § 24 AufenthG-E.

#### 4.4 Ausschluss der Prüfung von Abschiebungsverboten im Folgeverfahren (§ 31 Abs. 3 S. 2 AsylG-E)

In Entscheidungen über unzulässige Asylanträge kann das BAMF nach dem vorliegenden Gesetzentwurf von der Prüfung von Abschiebungsverboten nach § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG absehen, wenn in einem früheren Asylverfahren bereits eine Prüfung nach § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG vorgenommen wurde. Die Neuregelung betrifft Folgeanträge, die nach § 29 Abs. 1 Nr. 5 AsylG als unzulässig abgelehnt werden können.

Bei einem Folgeantrag wird ein erneutes Asylverfahren nur durchgeführt, wenn sich die im Erstverfahren zugrunde gelegte Sach- und Rechtslage zugunsten der betroffenen Person geändert hat oder neue Beweise vorliegen (§ 70 Abs. 1 S. 1 AsylG iVm § 51 Abs. 1-3 Verwaltungsverfahrsordnung- VwVfG). Ansonsten wird der Folgeantrag als unzulässig abgelehnt.

Nach derzeitiger Rechtslage hat das BAMF nach § 31 Abs. 3 S. 1 AsylG auch in Entscheidungen über unzulässige Asylanträge Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG zu prüfen. Besonders relevant ist in diesem Zusammenhang das Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 5 iVm Art. 3 EMRK. Das Folterverbot in Art. 3 EMRK verbietet es dem Staat, eine Person abzuschicken, wenn ihr im Zielstaat Folter oder andere schwere Menschenrechtsverletzungen drohen (sogenanntes Refoulement-Verbot). Dieser Abschiebungsschutz gilt absolut, das heißt, es darf unter keinen Umständen von ihm abgewichen werden. Bislang hat sich das BAMF auch bei unzulässigen Folgeanträgen insoweit sachlich mit dem Schutzbegehren zu befassen.<sup>21</sup>

Der Wortlaut der vorliegenden Regelung birgt die Gefahr, dass neue Anhaltspunkte für drohende schwere Menschenrechtverletzungen im Zielstaat, die zwischen dem ersten Asylantrag und dem Folgeantrag entstanden sind, bei der Prüfung des Folgeantrags zukünftig nicht hinreichend berücksichtigt werden und Schutzlücken entstehen. Die geplante Änderung ist daher zu streichen.

## 5 Fehlende Umsetzung von weiteren Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag

Im Zuge der geplanten Änderungen wäre es sinnvoll, bestimmte weitere Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag, die eng mit den Regelungen im vorliegenden Entwurf zur Einführung eines Chancenaufenthaltsrechts verbunden sind, mit zu regeln. Im Rahmen des Familiennachzug fällt darunter die bereits ausgeführte Abschaffung des Spracherfordernisses, sowie die Erleichterungen beim Familiennachzug zu international Schutzberechtigten.<sup>22</sup> Hier sieht der Koalitionsvertrag die Gleichstellung von subsidiär Schutzberechtigten und anerkannten Flüchtlingen nach der GFK sowie die Regelung des Geschwisternachzugs zu unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen vor.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Bundesverwaltungsgericht (2016): Urteil vom 14.12.2016, 1 C 4/16, Rn. 20.

<sup>22</sup> Sozialdemokratische Partei Deutschland (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokraten (FDP) (2021), siehe Fußnote 7, S. 140.

<sup>23</sup> Vlg. hierzu Deutsches Institut für Menschenrechte (2020): Hürden beim Familiennachzug, Hürden beim Familiennachzug | Deutsches Institut für Menschenrechte (institut-fuer-menschenrechte.de)

Da der Schwerpunkt des Gesetzesentwurfs auf dem Themenfeld Duldung und Bleiberechte liegt, wäre es folgerichtig im Zuge dessen die sogenannte „Duldung light“ (§ 60b AufenthG, Duldung für Personen mit ungeklärter Identität), wie beabsichtigt<sup>24</sup>, abzuschaffen. Im gleichen Absatz des Koalitionsvertrags und damit von der Bundesregierung eng mit der Streichung der „Duldung light“ verknüpft, ist die Schaffung einer gesetzlichen Regelung zur Identitätsklärung durch Versicherung an Eides Statt vorgesehen, die im vorliegenden Entwurf noch keinen Niederschlag findet.

---

## Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte  
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin  
Tel.: 030 25 93 59-0  
[info@institut-fuer-menschenrechte.de](mailto:info@institut-fuer-menschenrechte.de)  
[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)

KONTAKT: Anna Suerhoff, Dr. Sabine Bernot  
LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>  
November 2022

## Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

---

<sup>24</sup> Sozialdemokratische Partei Deutschland (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokraten (FDP) (2021), siehe Fußnote 9, S. 138.

# ***Bleiberechtsregelungen sinnvoll weiterentwickeln, Erwerbsmigration stärken***

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache  
20(4)145

## **Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts**

24. November 2022

### ***Zusammenfassung***

Gut integrierten Geduldeten durch Bleiberechtsregelungen mit realistischen Anforderungen einen Übergang in einen regulären Aufenthalt zu ermöglichen und die Arbeitsmarktintegration zu erleichtern, ist grundsätzlich der richtige Ansatz, um die Zahl der Geduldeten zu reduzieren. Wichtig sind eine einheitliche Umsetzung und ein gemeinsames Verständnis der Regelungen in den Ausländerbehörden. Geduldete und Arbeitgeber, die Geduldete bereits beschäftigen oder beschäftigen wollen, brauchen klare und bundeseinheitliche Regelungen. Der vorgesehene erleichterte Zugang zu Integrations- und Berufssprachkursen ermöglicht eine schnellere Integration in den Arbeitsmarkt und vereinfacht die bestehenden komplizierten Zugangsregelungen.

Mit der gleichzeitigen Erleichterung von gezielten Rückführungen zielt der Gesetzentwurf auf eine bessere Umsetzung und Durchsetzung des Rechts. Wichtig ist hierbei, dass auch die im Koalitionsvertrag angekündigte Beschleunigung der Asyl- und Asylgerichtsverfahren durch den parallel beratenen Gesetzentwurf zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren umgesetzt wird.

Die Regelungen des Gesetzentwurfs im Bereich der Erwerbsmigration sind richtig, aber bei weitem nicht ausreichend. Vor dem Hintergrund eines immer stärker zunehmenden Fach- und Arbeitskräftemangels bedarf es weitreichender Änderungen im Bereich der Erwerbsmigration, insbesondere müssen die Verwaltungsverfahren beschleunigt und digitalisiert werden. Hier gilt es zügig den angekündigten weiteren Gesetzentwurf zur Erwerbsmigration vorzulegen.

### ***Im Einzelnen***

#### ***Menschen, die über einen längeren Zeitraum geduldet sind, Perspektiven schaffen***

Es ist das richtige Ziel, die Zahl der Menschen zu reduzieren, die über längere Zeit mit einer Duldung in Deutschland leben. Aktuell leben mehr als 100.000 Personen mit Duldung seit mehr als fünf Jahren in Deutschland. Die bestehenden Möglichkeiten des Bleiberechts für gut integrierte Geduldete sowie die Vereinfachungen im Bereich der Rückführungen hatten in der Praxis bisher nicht den Effekt, die Zahl der Geduldeten spürbar zu reduzieren. Es ist deshalb grundsätzlich richtig, die bestehenden Voraussetzungen auf Praktikabilität zu überprüfen und z. B. bzgl. der Mindestaufenthaltsdauer anzupassen. Gleichzeitig bleibt es wichtig, dass



Lebensunterhaltssicherung, Sprachkenntnisse und Gesetzestreue die Grundvoraussetzung für ein Bleiberecht bilden.

Allein gesetzliche Änderungen reichen jedoch nicht aus, um die Situation zu verbessern. Wichtig ist, dass die Regelungen auch in der Praxis der Ausländerbehörden ankommen und einheitlich im Sinne der Betroffenen umgesetzt werden. Hier kam es in der Vergangenheit wiederholt zu einer deutlichen unterschiedlichen Anwendung der Regelungen innerhalb der Bundesländer.

### ***Chancen-Aufenthaltsrecht als einmalige Sonderregelung, begleitende Maßnahmen zur praktischen Umsetzung notwendig***

Die Einführung des Chancen-Aufenthaltsrechts für Personen, die am 1. Januar 2022 seit fünf Jahren geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis in Deutschland leben, kann eine neue Möglichkeit schaffen, damit diejenigen, die gut in Deutschland integriert sind und für ihren eigenen Lebensunterhalt sorgen können, schneller einen rechtssicheren Aufenthaltsstatus erhalten. Es bleibt abzuwarten, wie viele Personen in der einjährigen „Probephase“ die Voraussetzungen der Lebensunterhaltssicherung und Identitätsklärung erfüllen können. Für Arbeitgeber ist es wichtig, dass Personen, die sie beschäftigen und einarbeiten, nicht direkt abgeschoben werden und eine Perspektive auf einen dauerhaften Verbleib haben.

Das Aufenthaltsrecht kennt bereits mehrere Möglichkeiten des Bleiberechts für geduldete Personen, die in den letzten Jahren bereits mehrfach überarbeitet oder neu eingeführt wurden wie z. B. die Beschäftigungsduldung nach § 60d AufenthG. Die Komplexität des Bleiberechts hat sich dadurch merklich erhöht. Zugleich ist die Zahl der geduldeten Personen nicht spürbar gesunken. Neben den rechtlichen Hürden sollte deshalb der Schwerpunkt auch auf die praktische Umsetzung der Regelungen gelegt werden. Eine einheitliche Umsetzung durch bundesweite Anwendungshinweise und ein gemeinsames Verständnis der Bundesländer, die bestehenden Ermessensspielräume im Sinne der Betroffenen zu nutzen, wäre deshalb als begleitende Maßnahme zwingend notwendig, um die Wirksamkeit der Regelung zu erhöhen. Die Betroffenen sollten aktiv über die Möglichkeiten des Bleiberechts informiert werden, damit sie die Zeit des Chancenaufenthaltsrechts nutzen können. Es ist wichtig, dass der Gesetzentwurf jetzt eine solche Informationspflicht der Ausländerbehörden vorsieht. Häufig sind die gesetzlichen Möglichkeiten den Betroffenen sonst nicht bekannt.

### ***Für wirksame „Rückführungsoffensive“ Dauer der Asyl- und Klageverfahren als Problem angehen***

Um die Zahl der Geduldeten dauerhaft zu reduzieren, sind kurze und rechtssichere Asyl- und Asylgerichtsverfahren notwendig. Die Erfahrung zeigt: Je länger Asyl- und Asylgerichtsverfahren dauern, desto schwieriger wird im Falle eines negativen Ausgangs des Verfahrens die freiwillige Ausreise oder die Rückführung. Der Koalitionsvertrag sieht zu Recht vor, die Verfahren durch mehrere Maßnahmen zu beschleunigen. Zusammen mit dem parallel im Innenausschuss beratenen Gesetzentwurf zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren sehen die Gesetzentwürfe wichtige Punkte vor, um die Prozesse im Asylrecht zu beschleunigen, qualitativ zu verbessern und zu vereinheitlichen.

Das Ziel hierbei muss sein, dass weniger gerichtliche Verfahren notwendig werden und diese schneller abgeschlossen werden können, um sowohl für Antragstellende und Behörden Zeit und Ressourcen einzusparen. Im Zeitraum Januar bis Oktober 2022 betrug die Gesamtverfahrensdauer des Asylverfahrens im Durchschnitt 7,6 Monate (siehe Asylgeschäftsstatistik Oktober 2022 des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge). Die





Bundesdrucksache 19/30711 vom 15. Juni 2021 macht deutlich, dass die durchschnittliche Verfahrensdauer für einige Herkunftstaaten über ein Jahr beträgt.

### ***Zugang zu Sprachkursen erweitern***

Der Gesetzentwurf sieht sinnvolle Verbesserungen beim Zugang zu Integrations- und Berufssprachkursen vor. Mangelnde Deutschsprachkenntnisse sind ein Haupthindernis, um in Beschäftigung zu gelangen. Es ist richtig, die Zeit des laufenden Asylverfahrens bereits für den Spracherwerb zu nutzen. Durch die Neuregelung wird der Zugang für Gestattete zu Sprachkursen vereinfacht. Es sollte zudem sichergestellt werden, dass auch alle Geduldeten mit Arbeitsmarktzugang Integrationskurse besuchen können. Bislang gilt das nur eingeschränkt.

### ***Verzicht des Nachweises deutscher Sprachkenntnisse bei Familiennachzug für Fachkräfte steigert Attraktivität Deutschlands und beschleunigt Einreise***

Für die Eheleute von Fachkräften sieht das Aufenthaltsgesetz aktuell für bestimmte Gruppen (z. B. § 18a oder 18b Abs. 1 AufenthG) den Nachweis von Sprachkenntnissen als Einreisevoraussetzung vor, für andere aus europarechtlichen Gründen nicht (z. B. § 18b Abs. 2 AufenthG). Es ist daher sinnvoll, die Regelungen anzugleichen und das Erfordernis abzuschaffen. In der Praxis führt der Nachweis häufig zu Verzögerungen bei der Einreise, wenn z. B. ausreichend Kurse oder Prüfungstermine fehlen. Zudem muss Deutschland für Fachkräfte aus dem Ausland attraktiver und die Einreise einfacher werden. Der Verzicht des Nachweises von Sprachkenntnissen ist zudem systematisch und folgerichtig, da er bei den Fachkräften im Regelfall auch nicht vorausgesetzt wird.

### ***Weitreichende Verbesserungen der Erwerbsmigration dringend erforderlich***

Der Fachkräfte- und zunehmende Arbeitskräftemangel ist eine zunehmende Belastung für die Unternehmen. Über 1,8 Mio. Stellen sind laut Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) unbesetzt. In der Konsequenz müssen Aufträge abgelehnt, Öffnungszeiten reduziert und Kapazitäten heruntergefahren werden. Um mehr offene Stellen zu besetzen, ist es neben der Aktivierung aller inländischen Potenziale zentral, dass die Einreise von ausländischen Fach- und Arbeitskräften erleichtert wird. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Entfristungen von einigen im Fachkräfteeinwanderungsgesetz geschaffenen Regelungen sind zu begrüßen. Das reicht aber nicht aus. Hier ist es wichtig, dass der von der Bundesregierung angekündigte weitere Gesetzentwurf zur Erwerbsmigration zügig vorgelegt wird. Um die Zahl der Einreisen von Fach- und Arbeitskräften zu erhöhen, müssen insbesondere die Stellschrauben im Bereich der Verwaltungsverfahren angegangen werden. Ohne eine schnelle Terminvergabe bei den Auslandsvertretungen und anschließende zügige Antragsbearbeitung fehlen die Voraussetzungen für einen deutlichen Anstieg der Erwerbsmigration. Behördenübergreifende, digitale Verwaltungsverfahren sind hier dringend und zeitnah erforderlich.



**Ansprechpartner:**

**BDA | DIE ARBEITGEBER**

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

**Abteilung**

**T** +49 30 2033-1400

arbeitsmarkt@arbeitgeber.de

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 30,5 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.



**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 Beweispflicht 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)