

Berlin, 16.06.2022

## **Stellungnahme**

der Bundesweiten Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge  
und Folteropfer (BAfF)

**zum Referent\*innenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat  
zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts  
(Chancen-Aufenthaltsrechtsgesetz – ChAR-Gesetz)**

mit Bearbeitungsstand vom 27.05.2022, 11:53 Uhr

## **I. Einleitung**

Die BAfF begrüßt die baldige Umsetzung der Forderung aus dem Koalitionsvertrag nach der Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts. Leider bleibt der Referent\*innenentwurf weit hinter den im Koalitionsvertrag genannten Impulsen nach einem Neuanfang und Paradigmenwechsel im Bereich der Integrations- und Migrationspolitik zurück. Die dort inhaltlich festgehaltenen Voraussetzungen für ein Chancen-Aufenthaltsrecht werden mit dem vorgelegten Referent\*innenentwurf vielmehr verschärft und konterkarieren das Ziel, Kettenduldungen ein Chancen-Aufenthaltsrecht entgegenzusetzen. Nur ein eingeschränkter Kreis an Personen wird die Möglichkeit einer Bleibeperspektive über das Chancen-Aufenthaltsrecht erhalten. Vor allem Menschen mit besonderem Schutzbedarf, wie psychisch Erkrankte, laufen Gefahr außen vor zu bleiben.

Die vorliegende Stellungnahme konzentriert sich auf die Aspekte des Referent\*innenentwurfs, die insbesondere Personen mit psychischen Erkrankungen betreffen.

## **II. Problemschwerpunkte im Einzelnen**

### **1. Das Chancen-Aufenthaltsrecht**

#### **a. § 104c Abs. 1 AufenthG**

Das Erfordernis der Passpflicht nach § 5 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG muss bei Erteilung des Chancen-Aufenthaltsrecht ausgenommen sein, wie die Identitätsklärung. Da mit der Vorlage eines Passes die Identität grundsätzlich geklärt ist, würde faktisch die Identitätsklärung vorverlagert, was gerade nicht gewünscht ist. Der Referent\*innenentwurf sieht eindeutig vor, dass eine Anreizwirkung zur Identitätsklärung erzeugt werden soll und die Identität gerade erst mit Beantragung eines Bleiberechts geklärt sein muss.

#### **b. 104c Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AufenthG**

Das Chancen-Aufenthaltsrecht – wie es im Koalitionsvertrag ausgestaltet ist- als einjährige Aufenthaltserlaubnis unter Erfüllung niedrighschwelliger Voraussetzungen (fünfjähriger Voraufenthalt, keine Straffälligkeit, Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung) ist grundsätzlich geeignet, vielen Menschen in Duldung die Möglichkeit einer Bleibeperspektive zu eröffnen. Die Einführung der zusätzlichen Voraussetzung, dass die Abschiebung nicht aufgrund eigener falscher Angaben oder Täuschung über die Identität oder Staatsangehörigkeit ausgesetzt ist,

wie sie der Referent\*innenentwurf vorsieht, wird viele Menschen in Duldung vom Chancen-Aufenthaltsrecht ausschließen.

Die Voraussetzung ist problematisch, weil die Ausländerbehörden diese Voraussetzungen prüfen und entscheiden müssen, wann eine Täuschungshandlung vorliegt. Dies birgt die Gefahr einer sehr restriktiven Handhabung. Auch sollen die Ausländerbehörden mit dem Chancen-Aufenthaltsrecht eigentlich von der fortdauernden Erteilung der Duldungen entlastet werden - mit diesem Kriterium wird jedoch ein Prüfungsumfang eingeführt, der eher dem von Aufenthaltserlaubnissen entspricht. Beim Chancen-Aufenthaltsrecht handelt es sich gerade aber noch nicht um ein Bleiberecht, sodass diese Voraussetzung auch nicht Teil der Prüfung sein sollte. Bei einem Täuschungsvorwurf ist eine Versagung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG außerdem bereits über die Versagungsgründe in §25b Abs. 2 AufenthG geregelt.

#### c. § 104c Abs. 1 Satz 2 AufenthG

Wir sehen es als problematisch an, dass das Chancen-Aufenthaltsrecht nur auf ein Jahr befristet wird ohne Verlängerungsoption.

Stattdessen sollte den Betroffenen ermöglicht werden, auch nach Ablauf des Jahres in ein Bleiberecht zu kommen, wenn sie erkennbare Anstrengungen unternommen haben, um ihre Identität zu klären. Auch bezüglich der geforderten überwiegenden Lebensunterhaltssicherung sollten im Einzelfall Verlängerungsmöglichkeiten bestehen.

Identitätsklärung und Passbeschaffung können sich in die Länge ziehen, ohne dass den Betroffenen ein Verschulden anzulasten wäre. So ist es je nach Herkunftsland schwierig, zeitnahe Botschaftstermine zu erhalten. Häufig werden auch keine Nachweise ausgehändigt, um zu belegen, dass die Betroffenen sich tatsächlich an ihre Herkunftslandbotschaft gewandt haben. Pässe werden teilweise über Monate nicht erteilt, ohne dass die Betroffenen einen nachvollziehbaren Grund genannt bekommen. Aus manchen Herkunftsländern wird das gesamte Urkundenwesen durch deutsche Behörden angezweifelt. Das Verfahren über die Identitätsklärung kann auch deshalb geraume Zeit in Anspruch nehmen, weil die Ausländerbehörden darüber entscheiden, ab welchem Zeitpunkt und mit welchen Dokumenten die Identität als geklärt gilt. Sinnvoll wäre es daher, wenn die Ausländerbehörden zu Beginn des Verfahrens konkret darlegen, welche Nachweise und Dokumente sie von den Betroffenen benötigen. Außerdem sollte von der Möglichkeit der Versicherung an Eides statt zur Identitätsklärung Gebrauch gemacht werden, wie dies der Koalitionsvertrag vorsieht.

Eine Verlängerungsoption ist auch deshalb wünschenswert, weil die meisten Menschen mit Duldung mit erheblichen sozialen Ausschlüssen konfrontiert sind: Sie müssen in Sammelunterkünften leben, unterliegen Arbeitsverboten und der Residenzpflicht, erhalten geringere Sozial- und Gesundheitsleistungen und haben keinen Anspruch auf einen Integrationskurs. Ausgehend von dieser Situation ist es

äußerst anforderungsreich, innerhalb eines Jahres ein entsprechendes Deutsch-Niveau und die Lebensunterhaltssicherung zu erzielen.

Hinzukommt, dass diese Ausschlüsse geeignet sind, Menschen zu isolieren und damit krank machen. Mit bestehenden Erkrankungen ist es ebenfalls sehr hürdenreich, sich aus eigener Anstrengung um Sprachkurse und Erwerbstätigkeit zu kümmern, insbesondere wenn die Betroffenen vorher zu Jahren des Nichtstuns verdammt waren. Eine Verlängerung sollte daher auch dann möglich sein, wenn erkennbare Integrationsbemühungen unternommen wurden. Diese sollten auch die Absolvierung eines Freiwilligendienstes, der Besuch eines Sprach- und Integrationskurses, eines Studiums, einer Einstiegsqualifizierung, eines Praktikums oder anderweitige berufsvorbereitende Maßnahmen umfassen.

Insbesondere für Menschen mit besonderem Schutzbedarf (Art. 21 EU-Aufnahmerichtlinie) sollte grundsätzlich ein herabgesetzter Anforderungsmaßstab gelten, um den Erfolgsdruck zu minimieren. Diese Personengruppe hat aufgrund bestehender Erkrankungen oder anderer Besonderheiten erschwerte Bedingungen, Deutsch zu lernen oder eine Arbeit zu finden<sup>1</sup>. Daher wurde in der Aufnahmerichtlinie die Pflicht zu besonderer Unterstützung und Verfahrensgarantien für Menschen mit besonderem Schutzbedarf eingeführt, was zur Herstellung der Chancengleichheit auch hier analog gelten sollte.

#### d. § 104 Abs. 1 Satz 3 AufenthG

Auch diese Regelung ist geeignet, viele Personen in Duldung vom Chancen-Aufenthaltsrecht auszuschließen. So steht es im Ermessen der Ausländerbehörden, ob bei einem vorangegangenen Asylverfahren, das nach § 30 Abs. 3 Nr. 1 bis 6 AsylG als offensichtlich unbegründet endete, eine Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG zu erteilen. Hier sollte vielmehr von der Erteilungssperre § 10 Abs. 3 Satz 2 AufenthG abgesehen werden, um möglichst vielen Menschen eine Chance auf ein Bleiberecht zu ermöglichen und Kettenduldungen zu verhindern.

Überlebende schwerer Menschenrechtsverletzungen sind teilweise aufgrund von krankheitsbedingten Erinnerungsstörungen nicht in der Lage konsistent über ihre Erlebnisse zu berichten, sodass bei ihnen die Gefahr einer Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unbegründet mangels Substantiiertheit im Raum steht und so im Ergebnis auch von dem Ausschluss betroffen sein könnten.

---

<sup>1</sup> So gehen mit vielen psychischen Erkrankungen Schlafstörungen, Konzentrationsschwierigkeiten und Rückzug und Antriebslosigkeit einher.

## **2. Änderungen innerhalb der Bleiberechte der §§ 25a, b AufenthG**

### **a. Personenkreis des § 25a AufenthG**

Kinder unter 14 Jahren sollten auch in den Genuss des Bleiberechtes nach § 25a AufenthG kommen können. Nach dreijährigem Aufenthalt und Schulbesuch in Deutschland können Kinder bereits vor dem 14. Lebensjahr die in § 25a AufenthG geforderten Integrationsleistungen erfüllen.

### **b. Anrechenbare Voraufenthaltszeiten**

Um Kettenduldungen zu vermeiden, bedarf es auch der Anrechnung der Voraufenthaltszeiten mit einer Duldung nach § 60b Abs. 5 Satz 1 AufenthG ohne zuvor Inhaber\*in einer Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG zu sein. Der Koalitionsvertrag sieht eine Streichung des § 60b AufenthG vor. Die Streichung von § 60b AufenthG sollte in den Referent\*innenentwurf aufgenommen werden, um die von der Bundesregierung gewünschte Anreizwirkung der Identitätsklärung sinnvoll umzusetzen.

### **c. § 25b Abs. 8 Satz 2 AufenthG**

Wir sehen es auch als problematisch, dass die Ausländerbehörden im Ermessen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG erteilen können, wenn die betroffene Person die erforderlichen und zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen hat. Zunächst sollte eine Regelerteilung erfolgen, wenn alle erforderlichen und zumutbaren Maßnahmen durch die Person ergriffen wurden. Der Koalitionsvertrag legt großen Wert auf die Anreizwirkung der Identitätsklärung, daher sollten Personen auch ein Bleiberecht erhalten, wenn sie alles Zumutbare unternommen haben, um ihre Identität zu klären. Hier sollte daher statt „kann“ ein „soll“ eingefügt werden. Sofern alle Maßnahmen ergriffen wurden, sollte zur Klärung der Identität eine Versicherung an Eides statt ermöglicht werden. Eine bloße Ermessenregelung hingegen ist nicht ausreichend und führt zu großer Verunsicherung bei den Betroffenen.

## **3. Familiennachzug**

Der Koalitionsvertrag sieht den Wegfall des Nachweises der Sprachkenntnisse vor Einreise für alle nachziehenden Ehegatten vor. Der jetzige Entwurf sieht dies nur für Ehegatten von Fachkräften vor.

Eine unfreiwillige und langandauernde Trennung von Familienangehörigen und nahen Bezugspersonen kann dazu beitragen, dass sich Menschen langfristig einsam fühlen. Chronische Einsamkeit kann krank machen (Luhmann, Maike 2021: Einsamkeit - Erkennen, evaluieren und entschlossen entgegentreten. Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 19.04.2021. Deutscher Bundestag,

Ausschussdrucksache 19(13)135b, S. 9). Familie kann davor schützen: Sie wird als Element von Resilienz wahrgenommen, vor allem wenn bereits bestehende psychische Erkrankungen hinzukommen (Belau, M./ Becher, H./ Kramer, A. 2021a: Loneliness as a mediator of social relationships and health-related quality of life among refugees living in North Rhine-Westphalia, Germany, in BMC Public Health. <https://bmcpublichealth.biomedcentral.com/track/pdf/10.1186/s12889-021-12303-5.pdf>, S. 2).

Darüber hinaus ist es in vielen Regionen für die Betroffenen nahezu unmöglich, einen Deutschkurs zu absolvieren oder Deutsch zu lernen. Sprache lässt sich außerdem leichter erlernen, wenn sie im Alltag gesprochen wird, also nach Einreise nach Deutschland. Hier sollte daher eine Anpassung vorgenommen werden, dass Deutschkenntnisse grundsätzlich vor der Einreise nicht erbracht werden müssen.

#### **4. Abschiebehaft**

Die Ausweitung der Abschiebehaft auf mehr als drei Monate bei Begehung bestimmter Straftaten und vorhandener Ausreisepflicht ist problematisch. Es gibt keine belastbaren Untersuchungen, die darlegen, dass damit die Effektivität der Durchsetzung der Ausreisepflicht gesteigert werden könnte. Im Hinblick auf solche tiefgreifende Grundrechtseingriffe sollte eine sorgfältige Abwägung durchgeführt werden, ob eine solche Regelung tatsächlich dem intendierten Ziel entspricht.

Die Neuregelung begegnet zudem [erheblichen] verfassungsrechtlichen Bedenken. Es ist auch nicht erkennbar, inwiefern diese zeitliche Ausweitung auf über drei Monate eine praktikablere Regelung darstellt bei der Durchsetzung bestehender Ausreisepflichten, wie dies im Entwurf dargelegt ist. Für Menschen in Haft, die eine Strafe verbüßen, kann die Ausreisepflicht aus der Haft vollzogen werden. Dazu bedarf es keiner zeitlichen Ausweitung der Haft.