



Deutscher Landkreistag, Postfach 11 02 52, 10832 Berlin

Bundesministerium des Innern und für Heimat
Alt Moabit 140
10557 Berlin

Nur per Mail an: M3AG@bmi.bund.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: 17.6.2022

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Deutsche Landkreistag bedankt sich für die Übermittlung des o.g. Gesetzentwurfs, zu dem wir nach Einbindung unserer Mitglieder im Folgenden Stellung nehmen.

Zuvor müssen wir aber in aller Deutlichkeit – und leider zum wiederholten Male – betonen, dass wir es für eine **grobe Missachtung der Beteiligungsrechte der kommunalen Spitzenverbände erachten, wenn uns ein wichtiger Gesetzentwurf wie der vorliegende mit einer derart kurzen Stellungnahmefrist übermittelt wird. Das gilt insbesondere in der gegenwärtigen Situation, in der die kommunalen Ausländerbehörden, die auch die vorgeschlagenen Regelungen umzusetzen haben werden, bis an die Grenzen ihrer Kapazitäten durch die Registrierung und die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen an die Ukraine-Flüchtlinge belastet sind. Hinzukommt, dass es im vorliegenden Fall einen sachlichen Grund für ein derart beschleunigtes Verfahren nicht gibt.**

Inhaltlich sehen wir die Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts in seiner vorgeschlagenen Ausgestaltung kritisch:

- Aus Sicht der Landkreise ist es höchst fraglich, ob der beabsichtigte Anreiz zu einer besseren Integration und damit der Schaffung eines langfristigen Bleiberechts bei dem betroffenen Personenkreis tatsächlich zum Erfolg führen wird. Das Aufenthaltsgesetz bietet bereits jetzt vielfältige Möglichkeiten für den Wechsel aus einem erfolglosen Asylverfahren in einen legalen Aufenthalt.
- Im Falle der hier in den Blick genommenen Langzeitduldung handelt es sich in der Regel um Personen, die kein starkes Interesse gezeigt haben, ihre gesetzlichen Mitwirkungspflichten zu erfüllen oder ernstgemeinte Bestrebungen unternommen haben, sich in Gesellschaft und Arbeitsmarkt zu integrieren.
- Hinzu kommt, dass die geplante Bleiberechtsregelung – wie ähnliche Ansätze in der Vergangenheit – als Pull-Faktor auch für solche Ausländer als Anreiz wirken kann, einen Asylantrag zu stellen, die von vornherein keine Aussicht auf Anerkennung haben. Jeder Vermischung von Asylrecht und dem Recht der Fachkräfteeinwanderung sollte vermieden werden.

- Die Aufweichungen in Bezug auf die Klärung der Identität sind bedenklich. Eine geklärte Identität muss Voraussetzung eines dauerhaften Aufenthaltsrechts in Deutschland sein.
- Die Anhebung der Altersgrenze auf das 27. Lebensjahr ist mit der eigentlichen Zielrichtung der Regelung, ein Bleiberecht für gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende zu schaffen, nicht vereinbar, weil sie deutlich über alle bisherigen Alters-Anknüpfungspunkte wie die Geltung der Schulpflicht oder die Einsichtsfähigkeit hinausgeht.

Dies vorausgeschickt, ist zu dem vorliegenden Entwurf aus Sicht der Landkreise zu bemerken:

1. Zu Art. 1 Nr. 11 (§ 104c AufenthG-E)

Herzstück des Gesetzesvorschlag ist § 104c AufenthG-E. Mit dieser Regelung wird beabsichtigt, positive Anreize für die Integration in den Arbeitsmarkt und die für die geordnete Integration wesentliche Identitätsklärung zu setzen. Gleichzeitig wird auf den Fachkräftemangel und die ungünstige demografische Entwicklung abgehoben. Das Chancen-Aufenthaltsrecht soll dazu dienen, die Erfüllung dieser Voraussetzungen während der einjährigen Gültigkeitsdauer (nach 5-jährigem Voraufenthalt) nachzuholen, um eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b Abs. 1 i. V. m. Abs. 7 AufenthG-E zu erlangen, die eine Perspektive auf einen dauerhaft legalen Aufenthalt in Deutschland ermöglicht. Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis als Chancen-Aufenthaltsrecht ergeben sich aus § 104c Abs. 1 AufenthG-E. Es werden Geduldete begünstigt, die sich am 1. Januar 2022 seit mindestens fünf Jahren ununterbrochen gestattet, geduldet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis im Bundesgebiet aufgehalten haben, sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung und der Rechts- und Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland bekennen und keine vorsätzlichen Straftaten verübt haben, mit Ausnahme solcher Straftaten nach dem Asyl- oder Asylaufenthaltsgesetz, welche nur durch einen Ausländer begangen werden können. Ferner darf die Abschiebung des Geduldeten nicht aufgrund eigener falscher Angaben oder aufgrund seiner Täuschung über die Identität oder Staatsangehörigkeit ausgesetzt ist. Die Lebensunterhaltssicherung nach § 5 Absatz 1 Nummer 1 AufenthG wird nicht vorausgesetzt, ebenso wenig die in § 5 Absatz 1 Nummer 1a AufenthG vorausgesetzte geklärte Identität des Ausländers.

a) Allgemeines

Die Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts in seiner vorgeschlagenen Ausgestaltung sehen wir kritisch. Aus Sicht der Landkreise ist es höchst fraglich, ob der beabsichtigte Anreiz zu einer besseren Integration und damit der Schaffung eines langfristigen Bleiberechts bei dem betroffenen Personenkreis tatsächlich zum Erfolg führen wird. Das Aufenthaltsgesetz bietet bereits jetzt vielfältige Möglichkeiten für den Wechsel aus einem erfolglosen Asylverfahren in einen legalen Aufenthalt. Als Beispiele sind hier insbesondere die Ausbildungsduldung, Beschäftigungsduldung und die Aufenthaltserlaubnisse nach §§ 25a und 25b AufenthG zu nennen. Nach den Erfahrungen zahlreicher Ausländerbehörden haben die Personen, die tatsächlich ein Interesse an der Legalisierung ihres Aufenthalts haben, im Regelfall den Wechsel in eines dieser Aufenthaltsrechte vollzogen. Im Falle der Langzeitduldung handelt es sich in aller Regel um Personen, die keinerlei Interesse haben ihre gesetzlichen Mitwirkungspflichten zu erfüllen oder ernstgemeinte Bestrebungen unternommen haben, sich in Gesellschaft und Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Betroffenen haben vielfach kein Interesse, sich ausreichend zu integrieren. Wesentliche Gründe zum Verbleib in Deutschland sind insbesondere wirtschaftliche Erwägungen. Die Erteilung einer auf ein Jahr befristeten Aufenthaltserlaubnis wird hieran aus unserer Sicht in der weit überwiegenden Zahl der Fälle nicht zu einem Sinneswandel führen.

Durch die geplante Ausgestaltung des Chancen-Aufenthaltsrechts wird überdies der Eindruck vermittelt, dass Betroffene vorrangig durch bloßes Zuwarten und/oder durch Nichterfüllung

bestehende Mitwirkungspflichten in einen Aufenthaltstitel hineinwachsen können. Um diesen Eindruck zu vermeiden, wäre es zumindest notwendig, bei der an das einjährige Aufenthaltsrecht anknüpfenden Titelerteilung nach § 25b AufenthG konsequent auf die Identitätsklärung zu bestehen, zumal dazu innerhalb eines 5-jährigen Voraufenthalts ausreichend Möglichkeiten bestanden hätten. Durch die Möglichkeit im Ermessenswege hiervon abzusehen, werden Angriffsflächen geschaffen, die bei im Falle einer Ablehnung des Aufenthaltstitels zu erwartenden Klagen ausgenutzt werden können.

Hinzu kommt, dass die geplante Bleiberechtsregelung – wie ähnliche Ansätze in der Vergangenheit – als Pull-Faktor auch für solche Ausländer als Anreiz wirken kann, einen Asylantrag zu stellen, die von vornherein keine Aussicht auf Anerkennung haben. Jeder Vermischung von Asylrecht und dem Recht der Fachkräfteeinwanderung sollte vermieden werden.

Außerdem darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die Erteilung einer Chancen-Aufenthaltserlaubnis selbst dann, wenn sie am Ende nicht in eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG enden sollte, zu einer weiteren Verfestigung des Aufenthalts führt und die Durchführung von Abschiebungsmaßnahmen erschwert.

Schließlich ist davon auszugehen, dass ein erheblicher Teil der von einem Chancen-Aufenthaltsrecht Begünstigten voraussichtlich nicht in der Lage sein werden, innerhalb eines Jahres die weiteren Voraussetzungen des § 25b AufenthG zu erfüllen. Es ist daher mit einer hohen Zahl von Ablehnungsverfügungen zu rechnen, die die Ausländerbehörden zusätzlich belasten würden.

b) Einzelhinweise

Im Übrigen ist noch auf folgende Einzelaspekte der geplanten Regelung hinzuweisen, die zumindest Fragen aufwerfen:

- § 104 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. Spezifische Nachweise scheinen insoweit nicht erforderlich zu sein.
- In § 104c Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AufenthG-E sollte klarstellend geregelt werden, dass es nicht darauf ankommt, ob eine Identitätstäuschung die allein maßgebliche Ursache für die Aussetzung der Abschiebung ist. Darüber hinaus sollte klargestellt werden, dass eine Person, die in der Vergangenheit durch Täuschungshandlungen ihre Abschiebung aktiv verhindert hat und dieses Verhalten erst im Zusammenhang mit dem Chancen-Aufenthaltsrecht beendet hat, keinen Titel nach § 104c AufenthG-E erhalten kann.
- In einem weiteren Ausschlussgrund sollte geregelt werden, dass auch im Falle der Verletzung von Mitwirkungspflichten – insbesondere durch Unterlassen notwendiger und möglicher Handlungen bei der Beschaffung von Identitätspapieren - eine Titelerteilung nicht möglich ist. 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.
- Der Ansatz in § 104c Abs. 2 Satz 2 AufenthG-E für die Titelerteilung an minderjährige, ledige Kinder als Beurteilungszeitpunkt auf den Zeitpunkt der Einreise abzustellen, ist aus unserer Sicht problematisch. Dieser Ansatz widerspricht den Kernprinzipien des Familiennachzugs und dem Grundkonzept des Aufenthaltsrechts, dass ein Abhängigkeitsverhältnis der Kinder zu den Eltern mit Eintritt der Volljährigkeit endet. Es wäre hier ausreichend auf den eigenen Anspruch des inzwischen volljährigen Kindes

abzustellen, ohne eine neue Abhängigkeit vom Aufenthaltsrecht der Eltern zu schaffen. Auch eine dann eventuell notwendige Trennung der Familie, sofern das Kind kein eigenständiges Aufenthaltsrecht erworben hat, wäre mit dem Grundgesetz und sonstigen Grundsätzen des Aufenthaltsrechts nicht nur vereinbar, sondern auch angezeigt. Um diese Probleme zu umgehen, sollte § 104c Abs. 2 Satz 2 AufenthG-E ersatzlos gestrichen werden.

- Die Regelung in § 104c Abs. 3 Satz 1 AufenthG-E, dass die Straffälligkeit eines Familienmitglieds die Titelerteilung für alle anderen Mitglieder der Kernfamilie verhindert, erscheint fragwürdig. Hiermit wird die Familie „in Sippenhaft“ genommen, was mit rechtsstaatliche Fragen aufwirft.

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 älteren 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 25 b AufenthG. Der neue § 25a AufenthG-E würde jedenfalls einen anderen Personenkreis ansprechen als bisher.

Des Weiteren ist anzumerken, dass unter dem Terminus „Heranwachsender“ in Deutschland nach § 1 Abs. 2 Jugendgerichtsgesetz (JGG) eine Person zu verstehen ist, die das 18. Lebensjahr, aber noch nicht das 21. Lebensjahr vollendet hat. Dass Personen, nur weil sie Ausländer sind, nun auch bis zum 27. Lebensjahr als Heranwachsender gelten sollen, ist nicht nachvollziehbar.

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.

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. Die Erweiterung des Verzichts wird dieses Problem aller Voraussicht nach erweitern. Gerade im Hinblick darauf, dass die Sprache das wichtigste Instrument einer erfolgreichen Integration ist, ist der immer weitreichendere Verzicht auf den Nachweis eben dieser Sprachkenntnisse eine nachteilige Entwicklung.

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

Mit diesen Regelungen soll der Zugang von Asylbewerbern zu den Integrationskursen erweitert werden. Fraglich ist allerdings, ob diesem Vorhaben mit Blick auf die aktuell hohen Zugangszahlen zu Integrationskursen durch die Kriegsvertriebenen aus der Ukraine in der Praxis tatsächlich Rechnung getragen werden kann. Seitens des BAMF wurde bereits signalisiert, dass auch dem zu erwartenden hohen Andrang an Ukrainern in die Integrationskurse voraussichtlich ab Herbst nur noch mit langen Wartezeiten begegnet werden kann. Inwiefern die derzeitigen Kapazitäten in den Integrationskursen dann auch noch für einen erweiterten Personenkreis ausreichen würden, ist vor diesem Hintergrund fraglich.

Im Übrigen erachten wir die Beschränkung auf Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten für sinnvoll.

6. Zu Artikel 1 Nr. 9 (§ 53 AufenthG-E)

§ 53 AufenthG beinhaltet Erleichterungen von Abschiebungen bei mittleren und schweren Straftaten, da der direkte persönliche Bezug für die Gefährdung der Sicherheit in Deutschland durch den Ausländer nicht mehr gegeben sein muss. Die Formulierung ist allgemein gehalten und lässt vermuten, dass damit mehr Entscheidungsspielraum gegeben sein soll. Sofern sich dies in der Rechtsprechung niederschlägt, könnten langwierige Verfahren abgekürzt werden. Das wäre sehr zu begrüßen.

7. Erfüllungsaufwand

Zum Erfüllungsaufwand für die Verwaltung enthält der Entwurf bedauerlicher Weise keine Angaben. Wir gehen davon aus, dass pro Fall insbesondere aufgrund der im Regelfall notwendigen Sicherheitsbefragung mit einem Zeitaufwand von ca. 5 Stunden pro Erteilung gerechnet werden muss und im Falle der sehr wahrscheinlichen Versagung eines Aufenthaltstitels nach § 25b AufenthG wieder ein Zeitaufwand von ca. 5 Stunden angesetzt werden muss. Ein eventuelles Klageverfahren ist hier noch nicht einkalkuliert. Insgesamt sehen wir hier somit einen erheblichen Mehraufwand für die Verwaltungen. Ebenfalls zu bedenken ist der zu erwartende Mehraufwand bei den Verwaltungsgerichten. Es ist aus unserer Sicht davon auszugehen, dass nach Ablauf des einjährigen Aufenthaltsrechts nach § 104c AufenthG-E nur in den wenigsten Fällen eine Folgeerlaubnis erteilt werden kann. Aufgrund der Erfahrungen im Asylverfahren ist davon auszugehen, dass gegen eine ablehnende Entscheidung der Ausländerbehörde Rechtsmittel eingelegt werden, was zu einem massiven Anstieg der Fallzahlen bei den Verwaltungsgerichten führen wird und letztlich wieder über Jahre in der Schwebe befindliche Verfahren produzieren wird.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag



Dr. Ritgen