

Deutscher Städtetag | Gereonstraße 18-32 | 50670 Köln

An das
Bundesministerium des Inneren
und für Heimat
Referat M3AG
Alt Moabit 140
11014 Berlin

per Email: M3AG@bmi.bund.de

17.06.2022

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts (Chancen-Aufenthaltsgesetz)

Sehr geehrter Herr Dr. Burbaum,

für die mit Datum vom 7. Juni 2022 erfolgte Übersendung des Entwurfs eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts (ChAR-Gesetz) sowie die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen der Verbändeanhörung bedanken wir uns. Wir bedauern, dass kurze Stellungnahmefristen wie hier eine konstruktive Beteiligung der Städte im Gesetzgebungsverfahren erschweren und hoffen dennoch, dass die Hinweise und Erfahrungen der kommunalen Ebene im weiteren Verfahren angemessen berücksichtigt werden.

Bevor wir auf die einzelnen Regelungen näher eingehen, möchten wir einige grundsätzliche Vorbemerkungen zur Einordnung des Referentenentwurfs voranstellen:

Wir begrüßen das Ziel des Gesetzentwurfs, Kettenduldungen zu beenden und aufenthaltsrechtliche Perspektiven für Personen zu schaffen, die bereits über einen langjährigen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland verfügen. 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 Zusammen-

Kontakt
Referentin
Tanja Demmel
tanja.demmel@staedtetag.de
Gereonstraße 18-32
50670 Köln

Telefon 0221 3771-330
Telefax 0221 3771-309

www.staedtetag.de

Aktenzeichen
32.48.13 D

Hauptgeschäftsstelle Berlin
Hausvogteiplatz 1
10117 Berlin
Telefon 030 37711-0

Hauptgeschäftsstelle Köln
Gereonstraße 18-32
50670 Köln
Telefon 0221 3771-0

Europabüro Brüssel
Avenue des Nerviens 9-31
1040 Bruxelles / Belgien
Telefon +32 2 74016-20

leben mit der ansässigen Bevölkerung. Wir unterstützen, dass der vorgelegte Entwurf diese Problemlage adressiert.

Insgesamt kritisch sehen wir jedoch, dass es sich nur um eine einmalige Stichtagsregelung handelt, die keine nachhaltige Lösung für das Problem langzeitgeduldeter Personen findet. Wünschenswert wäre eine dauerhafte politische

Klärung für Geduldete. Denn der Referentenentwurf beantwortet nicht die Frage, wie das System der Kettenduldungen längerfristig durchbrochen werden kann. Nach Einschätzung der Ausländerbehörden ist der infrage stehende Personenkreis nicht oder nur gering qualifiziert. Hinzu kommen vielfach mangelnde Sprachkenntnisse, soziale und/oder gesundheitliche Beeinträchtigungen sowie ein fortgeschrittenes Lebensalter. Ob das geplante Chancen-Aufenthaltsrecht ausreichend Anreiz schafft, diese Hürden zu überwinden, wird abzuwarten sein. Dass nach Ablauf der Jahresfrist eine überwiegende Sicherung des Lebensunterhaltes zu erwarten ist, erscheint jedenfalls in Ballungsräumen fraglich, insbesondere mit Blick auf Arbeitsmarktintegration und Wohnraumbeschaffung/-kosten.

Sollten nach Ablauf der einjährigen Aufenthaltsdauer die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nicht erfüllt sein, geht der Referentenwurf davon aus, dass die Betroffenen „in den Status der Duldung zurück[fallen]“. Eine verwaltungsverfahrenrechtliche Regelung erfolgt im Entwurf bedauerlicherweise nicht. Es ist davon auszugehen, dass die unteren Ausländerbehörden die erteilte Aufenthaltserlaubnis im Negativfall zu widerrufen haben und mit Widerspruchs- und Klageverfahren zu rechnen ist, insbesondere vor dem Hintergrund einer neuen gesetzlichen Regelung, zu der gerichtliche Entscheidungen dann noch fehlen. Dies bedeutet einen erheblichen Mehraufwand für die Ausländerbehörden. Durch die geplante Sonderregelung in § 104 c AufenthG-E wird die Komplexität der Entscheidungen für die kommunalen Ausländerbehörden weiter erhöht und die bereits sehr detaillierten gesetzlichen Regelungen werden weiter verkompliziert.

Wir regen an, die praktische Umsetzung des Gesetzgebungsvorhabens stärker in den Blick zu nehmen, insbesondere angesichts der aktuellen Belastungssituation in Ausländerbehörden aufgrund des Fluchtgeschehens aus der Ukraine. Auch wird kritisch hinterfragt, ob die vorgesehene Jahresfrist für das Chancen-Aufenthaltsrecht mit Blick auf die vorhandenen Integrationshindernisse bei Betroffenen ausreicht, die nach Fristablauf geforderten Integrationsleistungen zu erbringen.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

Artikel 1 Nr. 3 lit b (Änderungen in § 25a Abs. 1 S. 1 Nr. 3 AufenthG)

Bislang eröffnete § 25a AufenthG gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden den Weg zum Erhalt einer Aufenthaltserlaubnis aufgrund erfolgter Integration. Eine Antragstellung musste - entsprechend vorhandener Definitionen - vor Vollendung des 21. Lebensjahres erfolgen. Bei Überschreitung der Altersgrenze stand der Weg für eine Aufenthaltserlaubnis gem. § 25b AufenthG offen.

Als "Jugendliche" werden Personen bezeichnet, die sich altersmäßig in der Zeit zwischen Kindheit und Erwachsensein befinden. Grob definiert also jene Personen, die sich zwischen dem 13. und dem 21. Lebensjahr befinden. Jugendliche sind Personen, die zwischen 14 und 18 Jahren alt sind. Als Heranwachsender gilt gemäß der Legaldefinition in § 1 Abs. 2 JGG, wer das 18., nicht aber das 21. Lebensjahr vollendet hat. Fraglich ist daher, ob die Begrifflichkeit „heranwachsender“ Ausländer passend ist, nachdem der Gesetzentwurf hiermit Personen meint, die das 27. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Die Verkürzung der Wartezeiten bei § 25a und § 25b AufenthG sowie die Ausweitung der Antragsmöglichkeit bis zum 27. Lebensjahr lassen bei Inkrafttreten deutlich mehr Anspruchsberechtigte und ein dadurch bedingtes erhöhtes Vorsprache- und Antragsaufkommen und damit eine Mehrbelastung der Ausländerbehörden erwarten.

Die geplante Gesetzesänderung sollte zudem dafür genutzt werden klarzustellen, zu welchem Zeitpunkt die einzelnen Erteilungsvoraussetzungen jeweils erfüllt sein müssen - bei Antragstellung oder bei Titelerteilung?

Artikel 1 Nr. 4 lit. b (Änderungen in § 25b Abs. 7 und 8 AufenthG)

Sofern die antragstellende Person vor Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gem. § 25b AufenthG im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis des neu eingeführten Chancen-Aufenthaltsrechts gem. § 104c-E gewesen ist, sollen die Zeiten des Besitzes einer Duldung aufgrund ungeklärter Identität (§ 60b AufenthG) berücksichtigungsfähig sein. Zugleich soll die Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG an Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 104c-E nur erteilt werden, wenn die Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 Nr. 1a erfüllt sind.

Anzumerken ist, dass gemäß der unveränderten Regelerteilungsvoraussetzungen die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen nach § 5 Abs. 1 AufenthG nicht nur die Klärung der Identität (Abs. 1 Nr. 1a), sondern auch die Passpflicht (Abs. 1 Nr. 4) voraussetzt. Die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis gem. § 25b AufenthG im Anschluss an eine AE gem. § 104c-E dürfte also trotz "unschädlicher" ungeklärter Identität an der Regelerteilungsvoraussetzung der Passpflicht scheitern, denn eine Ausnahme von § 5 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG sieht die Entwurfsfassung nicht vor. In Satz 1 sollte daher neben § 5 Abs. 1 Nr. 1a auch die Nr. 4 (Passpflicht) aufgenommen werden.

Artikel 1 Nr. 5 lit a - c (Änderungen in § 30 Abs. 1 AufenthG) - Art. 1 Nr. 6 lit a-c (Änderungen in § 32 Abs. 2 AufenthG)

Die Aufnahme weiterer im Rahmen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes eingeführter Anspruchsnormen, die bei der stammberechtigten Person vorliegen müssen, ist konsequent, um Anreize für die Einwanderung von Fachkräften zu schaffen.

Artikel 1 Nr. 7 lit. a (Änderungen in § 44 AufenthG)

Laut Gesetzesbegründung zur Entwurfsfassung soll der allgemeine Ausschluss von Asylbewerbern aus sicheren Herkunftsstaaten (nach § 29a AsylG) zur Teilnahme an Integrationskursen

durch die vorgenommene Streichung in § 44 Abs. 4 Nr. 1b entfallen. Die Möglichkeit zur Teilnahme am Integrationskurs für den Personenkreis ist mit Blick auf zu erbringende Integrationsleistungen sinnvoll und zu begrüßen. Jedoch sieht der Referentenentwurf keine Änderung des § 44 Abs. 4 S. 3 AufenthG vor, so dass der allgemeine Ausschluss von Asylbewerbern aus sicheren Herkunftsstaaten bestehen bleibt, denn bei ihnen wird weiterhin vermutet, dass ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt nicht vorliegt. Selbst bei Streichung des § 44 Abs. 4 Satz 3 AufenthG dürfte die Möglichkeit einer Zulassung für Personen aus sicheren Herkunftsstaaten zu Sprachkursen an der gem. § 44 Abs. 4 Satz 1 lit. b AufenthG geregelten Vorgabe, dass eine Meldung bei der Bundesagentur für Arbeit notwendig ist (gekennzeichnet durch das Wort "und"), einen Ausschluss für Personen aus sicheren Herkunftsstaaten bewirken, da diese aufgrund der Vorschrift des § 60a Abs. 6 Nr. 3 AufenthG einem Arbeitsverbot unterliegen. Diese Personen stehen dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung und sind damit nicht "meldefähig" bei der Bundesagentur für Arbeit.

Art. 1 Nr. 8 (Änderungen in § 45 AufenthG)

Siehe Anmerkungen zu Art. 1 Nr. 7 lit. a.

Art. 9 (Änderungen in § 53 AufenthG)

Durch die Änderung des § 53 Abs. 3a AufenthG dürften jetzt auch generalpräventive Ausweisungsgründe zum Tragen kommen, was die Ausweisung von Straftätern, die asylberechtigt sind bzw. die die Flüchtlingseigenschaft haben oder subsidiär schutzberechtigt sind, vereinfacht. Laut Gesetzesentwurfsbegründung umfasst der Begriff der "nationalen Sicherheit" sowohl die innere als auch die äußere Sicherheit eines Staates. Dabei ist der Begriff der „nationalen Sicherheit“ gleichbedeutend mit dem der „öffentlichen Sicherheit“ (VGH Baden-Württemberg Urteil vom 15.04.2021 – 12 S 2505/20). Um Rechtsunsicherheiten durch Einführung einer weiteren Begrifflichkeit mit der gleichen Bedeutung und mögliche (gerichtliche) Auslegungen zu vermeiden, wird vorgeschlagen, beim etablierten Begriff der „öffentlichen Sicherheit“ zu bleiben, der sich auch in § 53 Abs. 1 AufenthG findet.

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

Der Gesetzesentwurf beabsichtigt, durch die Erteilung eines Chancen-Aufenthaltsrechts Anreize zu schaffen, dass Antragstellende aus einem gesicherten Aufenthaltsrecht heraus Identitätsdokumente bei ihrer jeweiligen Auslandsvertretung beantragen. Aus dem Entwurf ergibt sich, dass von den Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 Nr. 1 (Lebensunterhaltssicherung) und 1 a (Identität) und Abs. 2 (Visumsverfahren) AufenthG abzusehen ist. Ein Absehen von der Voraussetzung des Passbesitzes nach § 5 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG fehlt jedoch. Durch die Vorschrift des § 104 c Abs. 1 Satz 4 HS 1 AufenthG-E soll es sich bei der Aufenthaltserlaubnis um einen Aufenthaltstitel nach Kapitel 2 Abschnitt 5 des Gesetzes handeln. Hierdurch würde der Anwendungsbereich des § 5 Abs. 3 Satz 2 AufenthG eröffnet, wonach in den übrigen Fällen der Erteilung eines Aufenthaltstitels nach Kapitel 2 Abschnitt 5 von der Anwendung der Absätze 1 und 2 abgesehen werden könnte. Dadurch obläge es den Ausländerbehörden, im Ermessen zu prüfen, ob das Passerfordernis nach § 5 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG erfüllt sein muss. Demgegenüber ergibt sich aus der Gesetzesbegründung, dass das Chancen-Aufenthaltsrecht für die erst

anstehende Identitätsklärung gerade Anreize schaffen soll. Erfahrungsgemäß verfügen fast alle Anspruchsberechtigten zum Zeitpunkt der Antragstellung über keinen anerkannten Nationalpass, so dass zusätzlich zu § 5 Abs. 1 Nr. 1 und 1a ein gesetzliches Abweichen von der Regelung des § 5 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG aufgenommen werden sollte. Wenn den Antragstellenden für die Identitätsklärung ein Jahr Zeit eingeräumt wird, sollte dies auch für die Passvorlage gelten, da beides i.d.R. kausal zusammenhängt. Wir schlagen daher folgenden Wortlaut vor: „Einem geduldeten Ausländer soll abweichend von § 5 Absatz 1 Nummer 1, 1 a **und 4 sowie** Absatz 2 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn er sich am 1. Januar 2022 seit mindestens fünf Jahren ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen im Bundesgebiet aufgehalten hat und er [...]“

Auf eine Ermessensentscheidung (Ermessensreduzierung auf null) der Ausländerbehörden dürfte es mit Blick auf der Intention des Entwurfs nicht mehr ankommen. Bei dem geplanten Chancen-Aufenthaltsrecht soll es sich um die Möglichkeit der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für Personen handeln, die innerhalb des kommenden Jahres nach Erteilung der Aufenthaltserlaubnis Integrationsleistungen erbringen, um anschließend eine Aufenthaltserlaubnis gem. § 25b AufenthG zu erhalten.

Es stellt sich die praktische Frage, wie das unter Abs. 1 Nr. 1 geforderte Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung und der Rechts- und Gesellschaftsordnung verbindlich abgegeben werden kann, wenn Personen noch nicht über entsprechende Sprachkenntnisse verfügen, weil ihnen bislang kein Zugang zu Integrationskursen gewährt werden (konnte). Ein Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung dürfte von den antragstellenden Personen vielfach nicht in deutscher Sprache abgegeben werden können. Müsste eine Behörde hierüber zukünftig in sämtlichen Landessprachen erfolgen und wie wäre dies von den Ausländerbehörden praktisch umzusetzen? Außerdem wird kritisch hinterfragt, wie (konkrete) Kenntnisse i. S. eines Bekenntnisses der Rechts- und Gesellschaftsordnung bei Antragstellung bereits vorhanden sein sollen, wenn die Aufenthaltserlaubnis die Chance zum Erwerb dieser Kenntnisse zukünftig erst bieten soll.

Wir weisen weiter darauf hin, dass die in § 104c Abs. 1 Nr. 3-E festgeschriebene Kriterien (falsche Angaben zur Identität oder Täuschung über die Identität) für die Ausländerbehörden zu Problemen hinsichtlich der Beweislast führen können: § 104c Abs. 1 Ziff. 3 -E nennt nämlich lediglich falsche Angaben oder Täuschungen über die Identität oder Staatsangehörigkeit als der Aufenthaltserlaubnis entgegenstehende Gründe. Zum einen „belohnt“ dies die zum Teil langjährige Verweigerung von Mitwirkungshandlungen zur Passbeschaffung. Zum anderen kann unter Umständen erst mit tatsächlicher Identitätsklärung festgestellt werden, ob zuvor falsche Angaben gemacht wurden oder eine Täuschung vorlag.

Der Entwurf sieht in § 104 c Abs. 1 S. 3 vor, dass die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis abweichend von § 10 Abs. 3 S. 2 AufenthG in das Ermessen der Behörde gestellt wird. Nach hieriger Einschätzung dürfte das gewählte Ermessen dem zugrundeliegenden Ziel des Chancen-Aufenthaltsrecht zuwiderlaufen. Die insoweit angeführte Gesetzesbegründung kann nur bedingt herangezogen werden, da diese eine Begrenzung in der im Gesetz niedergeschlagenen Regelung findet. Sollte das regelhafte Absehen von der Titelerteilungssperre des § 10 Abs. 3 S. 2 AufenthG beabsichtigt sein, ist eine Änderung der Wortwahl von "kann" in "ist" geboten.

Mit der Regelung in § 104c Abs. 2 AufenthG-E soll verhindert werden, dass einzelne Familienmitglieder ausreisepflichtig werden, obwohl dem Stammberechtigten eine aufenthaltsrechtliche Perspektive eröffnet wird. Die Gesetzesbegründung argumentiert, dass insoweit ein Auseinanderreißen der Familie verhindert werden soll. § 104 c AufenthG-E erfasst jedoch nur Lebenspartner i.S.d. LPartG und Eheleute, nicht auch Lebensgefährten, mit denen es ebenfalls gemeinsame minderjährige Kinder geben kann.

Darüber hinaus wird um Klärung gebeten, ob auch die sicheren Herkunftsstaaten in die Einführung des § 104c AufenthG-E einbezogen sind, obwohl Staatsangehörige der sicheren Herkunftsstaaten einem Beschäftigungsverbot unterliegen.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

gezeichnet Daniela Schneckenburger