

Stellungnahme der Diakonie Deutschland zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts (Chancen-Aufenthaltsrechtsgesetz)

**Diakonie Deutschland
Evangelisches Werk für Diakonie
und Entwicklung e. V.**

Maria Loheide
Vorstand Sozialpolitik

Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
T +49 30 65211-1632
F +49 30 65211-3632
maria.loheide@diakonie.de
www.diakonie.de

Berlin, den 17.06.2022

Die Diakonie Deutschland bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen der Verbändebeteiligung. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Evangelische Jugendsozialarbeit e.V. (BAG EJSA) hat ebenfalls mitgewirkt. Wir begrüßen, dass dafür eine angemessene Frist eingeräumt wurde. Wir bitten, folgende Erwägungen noch vor der Kabinettsbefassung zu berücksichtigen:

Zusammenfassung

Der vorliegende Gesetzentwurf stellt ein „Vorpaket“ zu dem geplanten umfangreicheren Gesetzentwurf zu den migrationspolitischen Zielen des Koalitionsvertrages dar.

Hauptgegenstand und in der Praxis dringend erwartet ist die Gewährung eines einjährigen Aufenthaltstitels "Chancen-Aufenthaltsrecht" zur Erfüllung weiterer Voraussetzungen für andere Aufenthaltstitel. Insbesondere soll der neue § 104c AufenthG eine Brücke in den § 25 b AufenthG bilden (Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration). Er soll die Möglichkeit eröffnen, ohne Furcht vor einer drohenden Abschiebung und auf neuer Vertrauensbasis die Identität zu klären, den Lebensunterhalt zu sichern oder Sprachkenntnisse zu erwerben. Einige Bundesländer haben dazu bereits Vorgriffsregelungen erlassen.

Die Diakonie begrüßt in hohem Maß, dass mit der Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts eine wichtige Regelungslücke geschlossen wird. Das ist sinnvoll, da die Angst des Betroffenen vor einer Abschiebung nach Identitätsklärung - auch in Fällen, in denen Bleiberechte erlangt werden könnten - häufig verhindert, dass die diesbezügliche Mitwirkungspflicht erfüllt wird.

Weitere sehr positive Änderungen werden vorgenommen, etwa die Reduzierung der Voraufenthaltsdauer in § 25a und b AufenthG. Ebenso sieht der Gesetzentwurf Erleichterungen beim Ehegatten- und Kindernachzug für Fachkräfte vor und beim Zugang zu Sprach- und Integrationskursen.

Der Gesetzentwurf bleibt insgesamt leider hinter den Erwartungen an eine neue, progressive Migrationspolitik zurück. Die erfreulichen und klar formulierten Signale des Koalitionsvertrages für einen Aufbruch in einen migrationspolitischen Paradigmenwechsel spiegeln sich im vorliegenden Gesetzentwurf zum großen Teil nicht wider. Die Richtung stimmt, aber es wird nicht beherzt genug vorangeschritten, um wirklich große Resultate zu erzeugen.

Die Logik, dass positive Regelungen für hier lebende Ausländer mit ordnungspolitisch begründeten Verschärfungen innerhalb einer Koalition neutralisiert/“erkauft” werden müssen, sollte der Vergangenheit angehören. In Zeiten des gewaltigen demographischen Wandels und bereits bestehenden Fachkräfte-Engpässen in vielen Branchen müssen viel deutlichere Anreize für eine sichere und legale Einwanderung und eine Aufenthaltsverfestigung gegeben werden. Die Steuerungswirkung ist umso größer, je mehr Aufenthaltschancen gesetzgeberisch eröffnet werden.

Ebenso wurden einige Maßnahmen aus dem Koalitionsvertrag noch nicht umgesetzt, die eng mit dem Chancen-Aufenthalt verzahnt sind, wie etwa die Abschaffung der Duldung bei ungeklärter Identität gem. § 60b AufenthG, die Möglichkeit der Identitätsklärung durch Versicherung an Eides statt oder generell die Abschaffung von Arbeitsverboten für Geduldete und Asylsuchende. Solche Regelungen sind erforderlich, weil die Erfahrung aus unseren Migrationsfachdiensten zeigt, dass es Betroffene vor enorme Herausforderungen stellt, aus dem Duldungsstatus heraus Integrationsleistungen zu erbringen und es in vielen Fällen schwierig oder unmöglich ist, einen Pass oder Identitätsnachweise in zumutbarer Weise zu beschaffen. Daher regt die Diakonie Deutschland an, diese wichtigen Änderungen in diesen Gesetzentwurf jetzt schon mit aufzunehmen.

Abzulehnen sind die Verschärfungen im Ausweisungs- und Abschiebungshaftrecht. Die Gesetzesbegründung belegt aus Sicht der Diakonie nicht ausreichend, dass derzeit die Länge der Abschiebungshaft nicht ausreicht, um Personen abzuschicken und warum es erforderlich ist, den Maßstab für eine Ausweisung von anerkannten Geflüchteten und subsidiär Geschützten massiv abzusenken. Derartige gesetzgeberische Notwendigkeiten im Rahmen der angekündigten “Rückkehr offensive” sind nicht ersichtlich.

Im Einzelnen

I. Neues Chancen-Aufenthaltsrecht (§ 104c AufenthG-E)

Änderung: Geduldete, die sich am 1. Januar 2022 seit mindestens fünf Jahren ununterbrochen gestattet, geduldet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen im Bundesgebiet aufgehalten haben, also bis zum 31.12.2016 nach Deutschland eingereist sind, können eine einjährige, nicht verlängerbare Aufenthaltserlaubnis auf Probe erhalten. Die Zeiten des Besitzes einer Duldung nach § 60b AufenthG werden dabei mit angerechnet. Die Lebensunterhaltssicherung und die Identitätsklärung werden dabei nicht vorausgesetzt. Ebenso wird auf die Voraussetzung der Einreise mit dem erforderlichen Visum verzichtet. Als Ausschlusskriterien für die Titelerteilung sind zum einen Straftaten vorgesehen, die bereits bei sehr niedrigen Strafraumen greifen, und zum andern die Versagung des Titels, wenn ein in

häuslicher Gemeinschaft lebendes Mitglied der Kernfamilie des Antragstellenden (Ehegatte, Partner oder minderjähriges Kind) diese Straftaten begangen hat. Letzteres ist mit einer Härtefallklausel versehen. Ebenso sollen Personen ausgenommen sein, deren Abschiebung aufgrund falscher Angaben oder aufgrund von Täuschung über die Identität oder Staatsangehörigkeit ausgesetzt ist. Die Regelung ist zunächst auf zwei Jahre befristet.

Bewertung: Die vorgezogene Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts ist sehr positiv zu bewerten. Dies ist ein wichtiges Signal an die geduldeten Betroffenen, die dringend auf die Möglichkeit warten, einen sicheren Aufenthaltstitel zu erlangen, um Integrationsleistungen erbringen zu können, ohne von der Abschiebung bedroht zu sein.

Die Diakonie bittet darum, noch einige relevante Korrekturen an dem Regelungsvorschlag vorzunehmen:

- Das neue Chancen-Aufenthaltsrecht sollte als unbefristete und stichtagsunabhängige Regelung durch einen neuen § 25c AufenthG eingeführt werden: Die neue Regelung für das Chancen-Aufenthaltsrecht gilt in seiner jetzigen Fassung nur für Personen, die vor dem 1.1.2017 nach Deutschland gekommen sind, und vorerst für zwei Jahre. Die Diakonie plädiert stattdessen für ein unbefristetes und stichtagsunabhängiges Chancen-Aufenthaltsrecht für Personen, die sich schon seit 5 Jahren in Deutschland aufhalten und in dieser Zeit zumindest einen Anspruch auf Erteilung einer Duldung hatten. Zumindest jedoch sollte eine rollierende Vorschrift entstehen. Wenn die Regelung zunächst erprobt werden soll, dann bietet sich als Stichtag statt des 01.01.2022 das Datum des Inkrafttretens des Gesetzes an. Andernfalls werden durch die Verzögerung der gesetzlichen Regelung schon viele ausgeschlossen, die sich bereits seit 5 Jahren in Deutschland aufhalten, aber erst nach dem 1.1.2017 eingereist sind.
- Absehen von Passpflicht: Es ist sicherlich ein Redaktionsversehen, dass in § 104c Abs. 1b) AufenthG-E die Ausnahme von § 5 Abs.1 Nr.3 AufenthG in der Auflistung fehlt, denn eine Pass-Beschaffungspflicht nach § 3 AufenthG als Erteilungsvoraussetzung würde ein Chancen-Aufenthaltsrecht zur Erlangung eines Passes konterkarieren. Die Vorlage des Nationspasses stellt in der Regel den Abschluss des Prozesses zur Identitätsklärung dar und gilt als die sicherste Glaubhaftmachung zur Klärung. Vom Erfordernis eines Visums bei Einreise und der Identitätsklärung soll zurecht abgesehen werden.
- Brückenbildung auch in § 25a und andere Aufenthaltstitel: Die Ampel-Koalition hatte sowohl im Koalitionsvertrag als auch im vorliegenden Gesetzentwurf (S. 2 erster Absatz und S. 8 fünfter Absatz) geplant, dass das neue Chancen-Aufenthaltsrecht nicht nur in die Anschlussregelung des § 25b, sondern auch 25a münden soll. Insofern ist die Gesetzesbegründung widersprüchlich, da der konkrete Gesetzestext allein den § 25b vorsieht. Dies ist auch sinnvoll und sollte in den Gesetzestext aufgenommen werden. Darüber hinaus sollte die Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG-E auch für andere Aufenthaltstitel geöffnet werden, zB zum Zwecke der Ausbildung (§§ 16 – 17 AufenthG) oder der Erwerbstätigkeit (§§ 18 – 21 AufenthG, etwa als akademische Fachkraft § 18b AufenthG) erteilt werden, wenn alle Erteilungsvoraussetzungen hierfür vorliegen und eine Erteilung im Inland nach § 39 Nr. 1 AufenthV möglich ist. Für die Beschränkung auf § 25b besteht

kein Sachgrund, im Gegenteil: diese speziellen Aufenthaltstitel, die höhere Anforderungen besitzen, sollten erst recht in § 104c aufgenommen werden, um schneller Anreiz zu geben, die dringend benötigten Fachkräfte zu gewinnen. Daher sollte die insgesamt die Beschränkung auf § 25b AufenthG und damit auch der Ausschluss der Fiktionswirkung in § 104c Abs. 1 S. 4 AufenthG-E gestrichen werden.

- Verlängerungsmöglichkeit: Die Regelung sollte eine Option auf Verlängerung des Chancen-Aufenthaltsjahres enthalten, zumindest dann, wenn alle zumutbaren Schritte unternommen wurden und absehbar ist, dass die Voraussetzungen erfüllt werden können. Insbesondere für Familien wird es schwierig, nach 5 Jahren in prekärem, geduldeten Aufenthalt in einem Jahr die Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung zu erfüllen, Sprachkenntnisse zu erwerben oder Pässe zu besorgen.
- Härtefallregelung: Für Härtefälle ist eine Verlängerungsmöglichkeit ebenfalls wichtig. Neben psychischen Erkrankungen sollen auch alle anderen Erkrankungen sowie die Pflege von erkrankten Angehörigen als Härtefall gelten. In der Praxis der Jugendmigrationsdienste wird beispielsweise vermehrt von pflegenden jungen Menschen berichtet.
- Härtefallregelung für junge Menschen: Die Diakonie Deutschland plädiert insbesondere bei jungen Menschen für eine Härtefallregelung. Traumatisierende Erfahrungen bei der Flucht ziehen bei Heranwachsenden in der Entwicklungsphase oft psychische Instabilität bzw. psychische Erkrankungen nach sich. Die unzureichende psychosoziale Versorgung durch jugendpsychiatrische Einrichtungen führt oft dazu, dass die betroffenen jungen Menschen länger als ein Jahr brauchen, um mit der nötigen Stabilität alle Erfordernisse des Chancen-Aufenthalts zu erfüllen. Für unbegleitete Ausländer:innen (Minderjährige und junge Volljährige) fehlt vielfach der familiäre Rückhalt für die psychosoziale Entwicklung und der erfolglose Familiennachzug erschwert die Situation der unbegleiteten Minderjährigen und jungen Volljährigen.
- Voraufenthalt ausweiten auf alle Aufenthaltstitel: Die Beschränkung des Voraufenthalts mit einer Aufenthaltserlaubnis nur "aus humanitären Gründen" ist zu streichen, da die Vielgestaltigkeit der Fälle den Betroffenen auch andere Aufenthaltstitel, also etwa auch Zeiten mit einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke des Studiums oder zum Familiennachzug, als Voraufenthalt berücksichtigen sollte.
- Gewöhnlicher Aufenthalt zur Regularisierung: Ganz großes Potenzial böte ein Chancenaufenthalt für Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität, wenn sie nachweisen können, dass sie sich seit fünf Jahren in Deutschland aufhalten. Durch eine solche Regularisierungsoption könnte die hohe Anzahl der Menschen, die ohne jeglichen Aufenthaltsstatus in Deutschland leben, gesenkt werden. Diese Menschen sind vielfach erwerbstätig in prekären Arbeitsverhältnissen. Auch hier würden nicht nur die Betroffenen von einem Chancen-Aufenthalt profitieren, sondern auch der Fiskus.
- Bekanntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung: Aufgrund der Dopplung ist das Bekenntnis zur "Rechts- und Gesellschaftsordnung" zu streichen.
- Ausschlussgrund Straftaten: Der Straftatenkatalog bei Geldstrafen ab 50 Tagessätzen und ab 90 Tagessätzen bei Verstößen gegen ausländerrechtliche Vorschriften ist zu weitreichend ausgefallen. Er geht erheblich über die engeren Ausschlussgründe des § 25 b hinaus, § 104c sollte zumindest an dessen Abs. 2 Nr. 2 (Ausweisungsinteresse im Sinne von § 54 Abs. 1 oder Abs. 2 Nr. 1 und 2 AufenthG) angeglichen werden. Gerade bei

geringeren Straftaten sollten die Menschen eine Chance erhalten, ihre Kettenduldungen aufgrund guter Integrationsleistungen zu beenden und ein Aufenthaltsrecht zu bekommen. Auf jeden Fall zu streichen ist die Möglichkeit, schon geringere Verurteilungen als Ausschlussgrund heranzuziehen (also das Wort „grundsätzlich“ in § 104c Abs. 1 Nr.2). 2).„Familiäre“ statt „Häusliche“ Gemeinschaft: Die Einbeziehung von Ehegatten, Lebenspartner:innen und minderjährigen Kindern in das Aufenthaltsrecht einer Person nach §104c soll dann erfolgen, wenn diese in *häuslicher* Gemeinschaft leben. Dies würde minderjährige Jugendliche ausschließen, die sich woanders in Einrichtungen, in Schule und Ausbildung befinden und eine unnötige Verschärfung darstellen. Hier ist es erforderlich, von „familiärer“ statt „häuslicher“ Lebensgemeinschaft auszugehen.

- Haftung der Kernfamilie für Straftaten anderer Familienmitglieder streichen: Die der ehemaligen Altfallregelung § 104a AufenthG entnommene sog. „Sippenhaftung“ sollte ersatzlos gestrichen werden. Die wechselseitige Zurechnung von Straftaten der in häuslicher Gemeinschaft lebenden Ehegatten und Kinder mit der Folge, dass der Chancen-Aufenthalt versagt wird, widerspricht dem individuellen Prinzip auf Selbstbestimmung. Etwaige Kausalketten oder Mitwirkungshandlungen werden über das Strafrecht abgedeckt. Ersatzlos zu streichen ist auch die Regelung für Straftaten minderjähriger Kinder „nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 2“. Diese Vorschrift läuft offensichtlich ins Leere, da minderjährige Kinder nach Jugendstrafrecht andere Strafmaßnahmen erhalten. Eine derartige Haftung für andere Familienangehörige im Aufenthaltsrecht wirkt aus Sicht der Diakonie Deutschland und der BAG EJSA insgesamt aus der Zeit gefallen.
- Gebundene Entscheidung statt Soll-Vorschrift: Ebenso wie bei § 25a und b AufenthG fordert die Diakonie eine Ist-Regelung, um Rechtsklarheit und eine einheitliche Verwaltungspraxis zu schaffen. Die atypischen Fälle, die eine Nicht-Erteilung rechtfertigen würden, sind bereits ausreichend gesetzlich formuliert.

II. Bleiberecht für gut integrierte Jugendlichen und Heranwachsende (§ 25a AufenthG-E)

Änderung: Die Voraussetzungen für ein Bleiberecht für geduldete Jugendliche und Heranwachsende sollen erleichtert werden: statt vier Jahre Voraufenthalt und vier Jahre erfolgreichem Schulbesuch soll zukünftig jeweils nach 3 Jahren ein Antrag möglich sein. Die obere Altersgrenze zur Antragstellung soll von 21 Jahren auf 27 Jahre hochgesetzt werden.

Bewertung: Die vorgesehene Ausweitung des Anwendungsbereichs der Bleiberechtsregelung ist grundlegend zu begrüßen.

Die Diakonie fordert darüber hinaus:

- Auch Kinder einbeziehen: Kinder unter 14 Jahre sollten ebenfalls in den Anwendungsbereich von § 25a AufenthG fallen. In der Praxis erfüllen schon viele Kinder bereits die Voraussetzungen und der bisherige Ausschluss führt dann zu unerträglichen

Fällen, insbesondere dann, wenn gut integrierte Kinder von nicht integrierten, beispielsweise alleinerziehenden, ggf. gesundheitlich beeinträchtigten Eltern nach jahrelangem Aufenthalt abgeschoben werden sollen. Der dreijährige, erfolgreiche Schulbesuch kann je nach Einschulungsalter mit unterschiedlichem Alter erreicht sein, nicht jedoch mit weniger als 8 Jahren. Aus Sicht der Diakonie Deutschland reicht diese Voraussetzung und daher kann die Altersbegrenzung auf Jugendliche ersatzlos entfallen.

- Chancen-Aufenthaltsperspektive auch für § 25a AufenthG einführen: Wie unter I. beschrieben, sollte der § 104c ebenfalls eine Brücke in den § 25a AufenthG bilden, denn ebenso wie bei § 25b AufenthG ist die Passpflicht eine Erteilungsvoraussetzung, deren Erfüllung in einem Chancen-Aufenthaltsjahr vorbereitet werden kann. Auch wird in einigen Fällen von § 25a AufenthG die Sicherung des Lebensunterhalts verlangt, wenn sich die Betroffenen nicht in der Schule oder Ausbildung befinden.
- Wechsel von einer Soll- in eine Ist-Bestimmung: bei Vorliegen aller Erteilungsvoraussetzungen sollten die Behörden in ihrer Entscheidung gebunden sein. Die bisherige Soll-Regelung führt in der Praxis zu einem gerichtlich schwer überprüfbaren Ermessen der Behörden und einer sehr unterschiedlichen Praxis in den Bundesländern.
- Junge Volljährige statt Heranwachsende: Durch die Heraufsetzung des Alters sollte die Bezeichnung "Jugendliche und Heranwachsende" aus dem Jugendgerichtsgesetz ersetzt werden durch die Definition in § 7 Abs.1 SGB VIII in "Kinder, Jugendliche und junge Volljährige".
- Erfolgsdruck reduzieren: Nach dem Entwurf setzt die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG weiterhin einen erfolgreichen Schulbesuch oder den Erwerb eines anerkannten Schul- oder Ausbildungsabschlusses voraus.
Eine Reduzierung auf den Lernerfolg/die Versetzung lässt zu viele Ebenen von Integrationsbemühungen unberücksichtigt und kann zu starkem Druck führen, insbesondere, wenn weitere Familienmitglieder von der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis abhängig sind. Daher sollte neben dem erfolgreichen Schulbesuch eine weitere alternative Option der regelmäßige Schulbesuch sein.
- Ausnahmen von der Lebensunterhaltssicherung: Die bisherigen Ausnahmen beziehen sich auf Antragstellende bis zum 21. Lebensjahr. Daher müssen weitere praxistaugliche Tatbestände für die neue Personengruppe im Alter von 22 bis 27 Jahren in den Blick genommen werden. Da sich gute Integration auf vielfältige Weise zeigen kann, sollte die Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG 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 Deutsch- oder Integrationskurs oder in einer anderweitigen berufs- oder ausbildungsvorbereitenden Maßnahme befinden. Hilfsweise sollte in der Summe maximal eine Tätigkeit von zwölf Monaten vorausgesetzt werden.

Bei jungen Menschen, die aus Gründen körperlicher, geistiger oder seelischer Krankheit oder Behinderungen wie in § 25b Abs. 3 AufenthG die Voraussetzungen etwa der Lebensunterhaltssicherung nicht erfüllen können, bedarf es durch die Heraufsetzung der Altersgrenze in § 25a AufenthG einer analogen Regelung (vgl. auch Art. 5 Abs. 2 UN-Behindertenrechtskonvention).

- Sperrwirkung bei erfolgloser Asylantragstellung: Bisher kann die Aufenthaltserlaubnis abweichend von § 10 Abs. 3 Satz 2 erteilt werden. Die Erteilung nach Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unbegründet steht also lediglich im Ermessen der Ausländerbehörde. Da der Aufenthaltstitel in Anerkennung von Integrationsleistungen erteilt wird, sollte die Sperrwirkung im Hinblick auf die Asylantragstellung vollständig gestrichen werden. Dies betrifft in der Praxis insbesondere unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, die selbst einen Asylantrag gestellt haben und für die als Kinder der Asylantrag (gemäß § 30 Abs. 1 Nr. 7) nicht als mitgestellt galt.

III. Bleiberecht bei nachhaltiger Integration (§ 25b AufenthG-E)

Änderung: Die in § 25b AufenthG vorgesehenen Voraufenthaltszeiten sollen um jeweils zwei Jahre reduziert werden. Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b soll somit bereits nach sechs bzw. vier Jahren (sofern minderjährige ledige Kinder in häuslicher Gemeinschaft leben) möglich sein. Im Übrigen bleiben die Voraussetzungen und Anforderungen unverändert. Im Gegensatz zu der Neuregelung in § 104c werden Zeiten einer "Duldung bei ungeklärter Identität" (gemäß § 60b Abs. 5 Satz 1 AufenthG) nicht als Voraufenthaltszeit für eine Aufenthaltserlaubnis nach §§ 25a, 25b angerechnet. Anderes soll zukünftig für Inhaber des Chancen-Aufenthaltsrechts gelten, die ihre Identitätsklärung innerhalb des einjährigen Erteilungszeitraums nachgeholt haben. Sofern alle erforderlichen und zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen hat, liegt die Erteilung des Aufenthaltstitels nach § 25b im Ermessen der Behörden. Die Vorlage eines Passes ist weiterhin grundsätzlich verpflichtend.

Bewertung: Die vorgesehene Ausweitung des Anwendungsbereichs dieser wichtigen Bleiberechtsregelung ist sehr zu begrüßen.

Die Diakonie fordert darüber hinaus:

- Lebensunterhaltssicherung: Das Erfordernis der Lebensunterhaltssicherung bezieht sich auf die gesamte Familie und benachteiligt daher Familien mit (mehreren) Kindern. Es sollte nur für den Antragstellenden gelten. Die in § 25b AufenthG normierten Ausnahmen von der vollständigen Lebensunterhaltssicherung sollten ausgebaut werden: Bildung, Ausbildung und Qualifizierung sichern eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration und dürfen nicht zu aufenthaltsrechtlichen Nachteilen führen. Personen, die direkt in eine Beschäftigung (nicht selten im Niedriglohnsektor bzw. in der Leiharbeit) einmünden, haben oft prekäre Arbeitsbedingungen. Wer einen Sprachkurs, eine Qualifizierungs- oder Bildungsmaßnahme oder die Schule besucht oder einen Freiwilligendienst leistet, sollte dies nicht aus Gründen der Lebensunterhaltssicherung für die Aufenthaltssicherung aufgeben müssen. Außerdem sollte der Nachweis von ernsthaften Bemühungen um die Lebensunterhaltssicherung ausreichend sein.

Es wäre sinnvoll, die Regelung zur Lebensunterhaltssicherung in § 25b AufenthG zu verallgemeinern und mit den hier vorgeschlagenen Erleichterungen bei den allgemeinen Regelerteilungsvoraussetzungen in § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG zu normieren."

- Gesetzgeberische Klarstellungen beim Umgang mit Regelbeispielen: Die Diakonie Deutschland bittet aus der Erfahrung in den Migrationsfachdiensten heraus im Zuge der Änderungen des § 25b, weitere wichtige Änderungen vorzunehmen. Die § 25b aufgeführten Regelbeispiele werden entgegen der Gesetzessystematik von vielen Ausländerbehörden als Mindestanforderungen gelesen und angewandt, eine vom Gesetzgeber erwünschte *Gesamtschau* unter Heranziehung der beispielhaften genannten Integrationsleistungen findet *nicht* statt. Hier bietet sich die Verwendung der Erlasslage aus NRW beispielhaft an: "Die Formulierung „setzt regelmäßig voraus“ lässt es indessen nach dem Willen des Gesetzgebers zu, dass besondere Integrationsleistungen von *vergleichbarem* Gewicht ebenfalls zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b Abs. 1 AufenthG führen können, *auch wenn* die Voraussetzungen des § 25b Abs. 1 S. 2 AufenthG im Einzelfall *nicht vollständig erfüllt* sind" (BT-Drs. 18/4097, S. 42).
- Gesetzgeberische Klarstellung bei der Anrechnung einer Täuschungshandlung notwendig: In der Praxis verwehren Ausländerbehörden entgegen dem eindeutigen Gesetzeswortlaut im Präsens“ (verhindert oder verzögert“) immer wieder wegen früherer z.T. Jahre zurückliegender Täuschungshandlungen die Gewährung des § 25b. Wir bitten daher wir um eine Klarstellung im Gesetz, dass nur gegenwärtige Täuschungshandlungen zum Ausschluss führen dürfen.

IV. Abschiebungshaftrecht (§ 62 Abs. 3 S. 4 AufenthG-E)

Änderung: Für Straftäter wird eine weitere Ausnahme von der Drei-Monats-Frist des Satz 3 aufgenommen. Artikel 15 Absatz 5 Satz 2 der Rückführungsrichtlinie gibt den Mitgliedstaaten auf, eine Frist von bis zu sechs Monaten als Höchsthaftdauer zu regeln. Die Regelung in Absatz 4 sieht dies bereits vor. In Fällen, in denen eine Verurteilung in Höhe der in § 54 Absatz 1 Nummer 1, 1a, 1b oder Absatz 2 Nummer 1 bis 3 genannten Voraussetzungen vorliegt, gilt künftig nur die Sechs-Monats-Höchstfrist des Absatz 4.

Bewertung: Die geplanten Regelungen sind abzulehnen. Es droht eine unverhältnismäßige Ausweitung bei Kumulierung von kleineren Straftaten, selbst wenn feststeht, dass die Person nicht innerhalb von 3 Monaten abgeschoben werden kann.

Die Diakonie fordert stattdessen:

- Striktes Verbot der Inhaftierung Minderjähriger: Die im Koalitionsvertrag vereinbarte Regelung, dass Minderjährige ausnahmslos nicht in Abschiebehaft genommen werden, sollte in diesem Gesetzentwurf bereits umgesetzt werden.
- Kostenfreier Rechtsbeistand: Aufgrund des erheblichen Eingriffs in Grundrechte ist erforderlich, dass ein kostenfreier Rechtsbeistand in jedem Abschiebungshaftverfahren zur Verfügung gestellt wird.

- Trennungsgebot zwischen Abschiebe- und Strafhaft: Die argumentativ nicht überzeugende Aufhebung des europarechtlichen Trennungsgebotes zwischen Abschiebe- und Strafhaft aufgrund angeblich zu weniger Abschiebungshaftplätze sollte rückgängig gemacht werden.
- Abschiebungshaft praktisch keine als "ultima ratio": Grundsätzlich sind die immer weitergehenden Verschärfungen der Abschiebungshaft insbesondere der letzten Legislaturperiode dringend zu evaluieren und der Vorrang milderer Mittel zu stärken. Seit 2015 ist ein Anstieg der Abschiebehaft sowohl in absoluten Zahlen als auch im Verhältnis zu den Abschiebungen zu beobachten: 2015 gab es bei knapp 21.000 Abschiebungen (BT-Drs 18/7588, Frage 1 und 2) 1.850 Abschiebungshaftfälle (entspricht 0,9%, BT-Drs 19/05817, Frage 2), 2019 waren es bei 22.000 Abschiebungen (BT-Drs 19/18201, Frage 1) 5.208 Abschiebungshaftfälle (BT-Drs. 19/18201, Frage 1). Im Verhältnis von Abschiebehaft zu Abschiebungen fand damit eine Steigerung von 9% auf 23% statt. 2020 sind mit 10.800 Abschiebungen und etwa 3.100 Abschiebungshaftfälle zwar vermutlich coronabedingt die absoluten Zahlen gesunken, aber der Anteil stieg weiter auf 28%. Dies steht im Widerspruch Grundsatz der Vermeidung von Haft bei Abschiebungen und Verhängung als „ultima ratio“. Des Weiteren unterscheidet sich auch die Praxis der Bundesländer deutlich: Während Bayern im Jahr 2020 bei 1558 Abschiebungen 836 Personen in Abschiebungshaft nahm (53%), waren dies in Berlin bei 968 Abschiebungen nur 16 Personen (1,7%), sodass die Notwendigkeit der Abschiebehaft nicht immer gegeben zu sein scheint (vgl. BT-Drs. 19/27007, Frage 10 und 19/31669, Frage 8).

V. Verschärfte Ausweisung von Schutzberechtigten (§ 25 Abs. 1 S. 1 i. V. m. § 53 Abs. 3a AufenthG-E)

Änderung: Der Gesetzentwurf senkt die Anforderungen an Ausweisungsgründe von anerkannten Flüchtlingen und Verschlechterung der Rechtsposition von anerkannten Flüchtlingen stark ab. Er stützt sich auf die Formulierung in Art. 24 Abs. 1 QualifikationsRL 2011/95/EU. Danach soll für eine Ausweisung anerkannter Flüchtlinge durch eine Schwellenherabsetzung statt wie bisher eine Ausweisung nicht nur aufgrund schwerwiegender Gründe wie einer Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder einer terroristischen Gefahr oder einer Gefahr für die Allgemeinheit aufgrund eines besonders schwerwiegenden Ausweisungsinteresses nach § 54 Absatz 1 AufenthG möglich sein, sondern schon das "Vorliegen zwingender Gründe der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung" ausreichen. Laut der Gesetzesbegründung sei diese Schwelle bereits bei Fällen mittlerer und schwerer Kriminalität eine Ausweisung erfüllt.

Bewertung: Diese geplante Regelung ist als eine generalpräventive Ausweisung abzulehnen und als erhebliche Verschlechterung der grund- und völkerrechtlich geschützten Rechtsposition anzusehen und daher zu streichen. Es fehlt aus unserer Sicht an einer für Gesetzesvorhaben nötigen Erforderlichkeit, die Rechtsposition anerkannter Geflüchteter so stark zu schwächen. Die bisherige Regelung war zudem bestimmter und enthielt klare Vorgaben. Erheblich zielführender zur Bekämpfung von Straffälligkeit bei Geflüchteten ist ohnehin eine gute Integrationspolitik und es ist sicherer und sachnäher, die in Deutschland begangenen Strafen auch hier abzubüßen und

nur in absoluten Ausnahmefällen, Geflüchtete mit dem scharfen Schwert der Ausweisung zu belegen. Generell ist bedauerlich, dass das 2016 grundlegend reformierte Ausweisungsrecht, das viel Zuspruch auch in der Fachwelt erfahren hat, durch überbordende gesetzgeberische Aktivitäten wieder zu einer unübersichtlichen, unausgewogenen Struktur geworden ist.

Weitere Argumente sprechen gegen die Verschärfung des Ausweisungsrechts:

- Das in der Gesetzesbegründung herangezogene EUGH-Urteil Urteil C-373/13 vom 24. Juni 2015, ist insofern unpassend, weil es sich in dem zugrundeliegenden Fall um eine Entziehung des Schutzstatus gehandelt hat. Das Urteil kann daher nicht ohne Weiteres für den Maßstab einer Ausweisung zugrunde gelegt werden, da eine Ausweisung wesentlich schärfere Rechtsfolgen wie eine Einreise- und Titelerteilungssperre nach sich zieht.
- Durch die Verwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs "öffentliche Ordnung" droht die Gefahr von Rechtszersplitterung innerhalb der Bundesländer und Unsicherheiten hinsichtlich der konkreten Umsetzung in der Praxis, auch unabhängig einer Definition durch den EuGH (Urteil vom 24. Juni 2015, C-373/13).
- Kann die betroffene Person aufgrund des Refoulement-Verbots nicht abgeschoben werden, sind die Rechtsfolgen der Ausweisung kompliziert: Die Regelung hat ebenso die Folge, dass mehr Personen als bisher trotz einer Ausweisung in den Duldungsstatus geraten können. Denn wenn zwar die geplanten, niedrigeren Voraussetzungen der Ausweisung vorliegen, jedoch aufgrund des Non-Refoulement Gebots der Schutzstatus nicht widerrufen werden kann, ist eine Abschiebung nicht möglich und die Betroffenen verbleiben im Land. Daraus resultiert eine komplizierte Rechtsfolge, das produziert mehr Aufwand für Ausländerbehörden (Kettenduldungen) und dann wäre möglicherweise irgendwann doch wieder einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG oder auch eine Aufenthaltserlaubnis aus familiären Gründen zu erteilen.
- Im Geiste des o.a. EuGH-Urteils wäre es ebenso möglich, die Ausweisungsgründe an die Ausnahmen vom Non-Refoulement-Gebot (Art. 21 Abs. 2 QualifikationsRL 2011/95/EU) zu koppeln. Eine solche Regelung wäre auch in der Praxis einfacher umsetzbar. Straftäter würden hierbei auch nicht "sanktionslos" bleiben, da Strafen ja ggf. auch verhängt werden würden.

VI. Verschärfte Ausweisung von subsidiär Schutzberechtigten (§ 25 Abs. 1 S. 1 i. V. m. § 53 Abs. 3a AufenthG-E)

Parallel zu der Regelung für anerkannte Geflüchtete soll auch die Ausweisung von subsidiär Geschützten erheblich erleichtert werden und schon beim Vorliegen einer "schweren Straftat oder eine Gefahr für die Allgemeinheit oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland" oder beim "Vorliegen zwingender Gründe der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung" möglich sein. Dies ist aus unter V. genannten Gründen abzulehnen und die Regelungen sind ersatzlos zu streichen.

VII. Entfristung Regelungen im Fachkräfteeinwanderungsgesetz und Spracherfordernis beim Kinder- und Ehegattennachzug

Änderung: 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), sollten entfristet werden und dauerhaft anwendbar bleiben. Mit § 16d Abs. 4 Nr. 2 AufenthG erhält die Bundesagentur für Arbeit dauerhaft eine sichere Rechtsgrundlage für die Verhandlung von Vermittlungsabsprachen mit den Arbeitsverwaltungen von Drittstaaten auch für Berufe außerhalb des Gesundheits- und Pflegesektors. Durch die Entfristung der Ausbildungsplatzsuche (§ 17 Abs. 1 AufenthG) wird die Möglichkeit der Potenzialzuwanderung gestärkt. Die Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte mit beruflicher Ausbildung soll dauerhaft die Möglichkeit bieten, dass Arbeitgeber eine passende Fachkraft vor dem Abschluss eines Arbeitsvertrags direkt vor Ort kennenlernen können. Durch die Änderungen in §§ 30 und 32 AufenthG wird der Familiennachzug für Familienangehörige von allen Fachkräften und IT-Spezialisten dadurch erleichtert, dass die Familienangehörigen im Visumverfahren keinen Nachweis über bestehende deutsche Sprachkenntnisse mehr erbringen müssen.

Bewertung: Die Entfristung der Regelungen aus dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz sind zu begrüßen. Dies schafft Rechtssicherheit beim Migrationsprozess und für die Rechtsanwender:innen. Ebenso sind die Hinzufügung weiterer Ausnahmen für Kenntnisse der deutschen Sprache bei Einreise als Voraussetzung für den Kinder- und Ehegattennachzug sinnvoll.

Die Diakonie fordert darüber hinaus:

- Sprachnachweise bei Familiennachzug komplett streichen: Wie auch im Koalitionsvertrag vorgesehen, sollte auf Deutsch-Sprachnachweise beim Kinder- und Ehegattennachzug ganz verzichtet werden. Es sollte ausreichen, wenn die nachziehenden Personen erklären, den erforderlichen Sprachnachweis unverzüglich nach der Ankunft erbringen zu wollen. Die bisherigen Regelungen haben Familienzusammenführungen erschwert oder verunmöglicht und stellen für die betroffenen Familien laut des Verbands binationaler Familien und Partnerschaften eine „unglaubliche psychische Belastung“ dar. In vielen Ländern gibt es keine Möglichkeit, ein Sprachkurszertifikat zu erhalten oder die Anreise ist aus verschiedenen Gründen nicht durchführbar. Außerdem erweisen sich Sprachkurse in Deutschland nach erfolgter Familienzusammenführung als viel effektiver.
- Der Erwerb von Deutsch-Kenntnissen in freiwilliger Weise sollte dennoch gefördert werden, wo es möglich und sinnvoll ist, sowohl im In- als auch im Ausland.
- Es ist dadurch auch eine Form der Ungleichbehandlung von Deutschen und Personen mit einer Niederlassungserlaubnis entstanden. Bei diesen Familienangehörigen sieht der Ehegatten- oder Kindernachzug zumindest die Verständigung auf einfache Art in deutscher Sprache vor, bzw. ausreichende Kenntnisse, während zu einer Fachkraft oder IT-Spezialisten dies nicht erforderlich ist. Mehr als 10.000 Ehegatten bestehen jedes Jahr diesen Deutsch-Test im Ausland nicht, wie Anfragen der Fraktion der LINKEN zeigen, und können deshalb nicht zu ihren in Deutschland lebenden Ehegatten nachziehen, selbst

wenn im Übrigen alle Anforderungen erfüllt sind und ein Rechtsanspruch auf Einreise besteht.

VIII. Integrationskurs und Berufsbezogene Deutschsprachförderung (§§ 44 Abs. 4 S. 2 Nr. 1b; 45a Abs. 2 S. 3 Nr. 2 AufenthG-E)

Änderung: Der Integrationskurs und der Berufssprachkurs sollen grundsätzlich unabhängig vom Einreisedatum für bestimmte Gruppen von Gestatteten, zugänglich sein, unabhängig vom Herkunftsland der betroffenen Person. Ziel ist, ihnen durch den frühzeitigen Erwerb deutscher Sprachkenntnisse die Aufnahme einer Beschäftigung zu erleichtern. Neben der Stichtagsregelung wird daher der allgemeine Ausschluss vom Zugang zum Kursangebot von Asylbewerbern aus sicheren Herkunftsstaaten nach § 29a AsylG aufgehoben. Geflüchtete aus der Ukraine mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG sollen einen Zugang nach Ermessen erhalten. § 44 Absatz 4 AufenthG ist insofern klarstellend zu ergänzen und die Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG ausdrücklich aufzunehmen.

Bewertung: Der Koalitionsvertrag formuliert das Ziel, für alle Menschen, die nach Deutschland kommen, schnell Zugang zu passgenauen und erreichbaren Integrationskursen zu eröffnen, um eine möglichst rasche Integration zu fördern. Das muss ebenfalls andere humanitäre Aufenthaltstitel einschließen. Die nun geplante Öffnung ist zu begrüßen, aber nicht weitreichend genug, um die formulierten Ziele zu erreichen.

Daher fordert die Diakonie darüber hinaus:

- Öffnung der Sprachkurse für Personen mit gewöhnlichem Aufenthalt in Deutschland: Zur Umsetzung des Koalitionsvertrags sollte für alle ausländischen Staatsangehörigen bei gewöhnlichem Aufenthalt in Deutschland ein Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs normiert werden, nicht nur die Möglichkeit der Zulassung bei freien Plätzen auf Selbstzahlerbasis. Dies würde u.a. auch die erfolgreiche Durchführung einer Ausbildung und die Arbeitsmarktintegration erheblich erleichtern.
- Menschen mit einer Duldung: Hier sieht Entwurf trotz inhaltlicher Nähe zum Chancen-Aufenthaltsrecht keine Änderung vor. Es würde also dabei bleiben, dass nur bei einer Ermessensduldung nach § 60a Abs. 2 S. 3 AufenthG eine Zulassung zum Integrationskurs möglich ist (§ 44 Abs. 4 S.2 Nr. 2 AufenthG). Auch von der Berufsbezogenen Deutschsprachförderung bleiben Geduldete in den ersten sechs Monaten und bei Bestehen von Arbeitsverboten ausgeschlossen (§ 4 Abs. 1 S. 2 DeuFöV). Allen Personen mit einer Duldung sollte ein Zugang zu Integrationskursen bzw. zur Berufsbezogenen Deutschsprachförderung gewährt werden.
- Anspruch für Geflüchtete aus der Ukraine statt bloßer Zugang: Zumindest Inhaber:innen von einem Aufenthalt nach §24 AufenthG sollten in § 44 Abs. 1 als Anspruchsberechtigte aufgenommen werden. Die derzeit geplante Regelung würde einer Benachteiligung der Ukrainer:innen ggü. anerkannten Schutzberechtigten gleichkommen, insbesondere durch

den Rechtskreiswechsel hat der Gesetzgeber die Rechtsposition jedoch angleichen wollen. Das sollte auch hier geschehen.

- Aus der Praxis wird insgesamt berichtet, dass die Anspruchsberechtigten ihre Zusage viel früher als die Ermessenbegünstigten erhalten. Das liegt vor allem darin begründet, dass das Zugangsverfahren im letzteren Falle zentral über das BAMF Nürnberg erfolgt.
- Schaffung von Jugendintegrationskursen: Die Diakonie Deutschland und die BAG EJSA begrüßen die Sensibilisierung für die jugendspezifischen Bedarfe bei Spracherwerb und Bildung als Grundlage für eine gelingende Teilhabe und Integration und fordern die Schaffung von spezifischen Jugendintegrationskursen bundesweit und auch außerhalb der urbanen Räume. Für einen nachhaltigen Erwerb der deutschen Sprache brauchen junge Menschen jugendspezifische Themen und Methoden sowie ein Lernsetting in Peer-groups. Berufsfachspezifische Sprachkurse sind der fachlichen Einschätzung der BAG EJSA nach für junge Zugewanderte nicht zielführend. Für sie ist an erster Stelle ein fundierter allgemeiner Deutschspracherwerb relevant, der ihnen im Folgenden den Anschluss in alle Bildungs- und Ausbildungssysteme (schulisch, beruflich, akademisch) ermöglicht.

Ansprechpartner:innen

Paul Buckendahl

Leiter des Zentrums Migration und Soziales

T +49 30 65211 1974

paul.buckendahl@diakonie.de

Katharina Voss

Referentin für Europäische Migrationspolitik

T +49 30 65211 1639

katharina.voss@diakonie.de