

unserVETO Stellungnahme zum Gesetzentwurf **Chancen-Aufenthaltsrecht, Stand 04.07.2022**

Der Verband der ehrenamtlichen Flüchtlingshelfer*innen *unserVeto – Bayern* umfasst über 2000 Mitglieder, die meist vor Ort in der Betreuung von Geflüchteten tätig sind. Die Erfahrungen beruhen auch auf vielen Fällen, in denen Rechtsanwälte nicht rechtzeitig eingeschaltet waren, weil dies an diversen Gründen scheiterte. Gerade in diesen Fällen zeigt sich immer wieder, wie schwierig es für Geflüchtete sein kann, zu einem rechtskonformen Asylverfahren zu kommen.

I. Vorspann

Problematik

Stand 31.12.2021 waren [292.672 Menschen](#) in Deutschland als ausreisepflichtig registriert (d.h. mehr als 2015 bei kontinuierlichem Anstieg), davon waren:

- ca. 50.600 unmittelbar ausreisepflichtig, d.h. ohne Duldung
- ca. 242.000 Geduldete, davon
 - ca. 100.000 in Deutschland seit 5 Jahren oder länger
 - ca. 72.500 wegen fehlender Reisedokumente (insbesondere Pass)
 - ca. 25.500 wegen ungeklärter Identität („Duldung light“)

Bedenklich bei allem: Die Anzahl der Geduldeten ist seit 2015 kontinuierlich um insgesamt ca. 88.000 (43%) gestiegen, d.h. um ca. 6 % pro Jahr. Das 2019 verabschiedete „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“ hat an dem Trend nichts geändert, seit 2019 ist die Zahl der Geduldeten um ca. 17% gestiegen, d.h. weiterhin ca. 6 % pro Jahr.

Das Problematische: Die mit dem Gesetz eingeführten Verschärfungen des Aufenthaltsrechts haben im Wesentlichen keine Verringerung des Bestands an Ausreisepflichtigen/Geduldeten bewirkt, stattdessen haben sie volkswirtschaftliche Kosten verursacht, den Arbeitskräftemangel verstärkt und durch Ausgrenzung soziale Konflikte gefördert.

Das Ziel des Gesetzentwurfs für ein Chancen-Aufenthaltsrecht, nämlich Geduldeten eine positive Integrationsperspektive zu eröffnen, ist deshalb verständlich und richtig. Und es ist auch gerecht:

- a. Viele Duldungsfälle sind durch rechtswidrige Praktiken von behördlicher Seite verursacht worden. Insbesondere durch eine unzureichende Asylverfahrensberatung hat man – z.T. wohl bewusst – viele Asylbewerber in Fallgruben des deutschen Asyl- und Aufenthaltsrechts laufen lassen. Die gegenwärtige Asylverfahrensberatung ist mit dem verfassungsrechtlichen Rechtsstaatsgebot und den Grundsätzen von Fairness, Qualität und Effizienz des Asylverfahrens nicht vereinbar¹.
- b. Mit dem Ziel der Verfahrensbeschleunigung wurden außerdem in Deutschland in den letzten Jahren insbesondere schnelle Verfahren eingeführt, die Mitwirkungspflichten von Asylsuchenden erhöht und neue Sanktionsmöglichkeiten geschaffen. Hinzu kommen die extrem kurze Rechtsbehelfsfristen im Asylverfahren und bei der Abschiebung. Unter den genannten Umständen ist es für Asylsuchende schwer, ihre Rechte und Pflichten zu erkennen und ihre Fluchtgeschichte im Asylverfahren angemessen vorzutragen. Die Gefahr behördlicher Fehlentscheidungen ist groß, die Konsequenzen von Fehlentscheidungen oft existenzbedrohend.

Allerdings greift der Gesetzentwurf für eine hinreichende Lösung des Kettenduldungsproblems vor allem aufgrund zweier Hauptdefizite zu kurz.

¹ So z.B. Kommentierung zu § 12 a Aufenthaltsgesetz in Huber/Mantel, AufenthG / AsylG, Aufenthaltsgesetz / Asylgesetz mit Freizügigkeitsgesetz/EU und ARB 1/80, Kommentar, 3. Auflage. 2021

II. Hauptdefizite

1. Der Anwendungsbereich ist unnötig eingeschränkt.

Der Anwendungsbereich für § 104 c ist durch vier Festlegungen so eingeschränkt, dass viele Ausländer ohne Aufenthaltstitel das Chancen-Aufenthaltsrecht (Ch-AR) nicht nutzen können:

1.a. Fälle ohne ausländerbehördliche Bescheinigung der Duldung

Hierzu gehören Fälle mit Verfahrensduldung oder faktischer Duldung, Fälle, in denen die Ausländerbehörde die Abschiebung nicht betreibt oder betrieben hat, aber kein Duldungspapier erteilt sowie Fälle mit „erzwungener“ Aufgabe des Asylverfahrens.

Besser: Durch Verwendung des Begriffs „vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer“ statt „geduldete Ausländer“ könnten auch diese Fälle bei entsprechenden Integrationsbemühungen durch das Ch-AR geklärt werden.

1.b. Niedrige Grenze für Ausschluss aufgrund Vergehen

Zum Ausschluss kommt es bei aufenthaltsrechtlichen Straftaten mit Verurteilung zu mehr als 90 Tagessätzen. Diese Grenze wurde und wird insbesondere bei Ausländern, die auf die Schnelle keinen Anwalt bekommen konnten, öfter überschritten.

Für eine Anzeige durch die Ausländerbehörde und eine darauf evtl. folgende Verurteilung spielt die Auslegung von Rechtsbegriffen wie „mangelnde Mitwirkung“ oder „Täuschungshandlung“ eine wesentliche Rolle. Die Erfahrung aus der Praxis zeigt, dass hier je nach Mitarbeiter der Ausländerbehörde recht willkürlich vorgegangen werden kann und dass – ohne rechtliche Betreuung – nicht schriftlich aufgeklärt wurde, was für „hinreichende Mitwirkung“ gefordert wurde. Noch die Strafen

Besser: Mit Blick auf diesen bisher problematischen Hintergrund sollten Delikte, die sachlich mit dem Umstand zusammenhängen, dass eine Abschiebung nicht oder nicht zeitnah durchgeführt worden ist, ausgeklammert bleiben.

1.c. Ausschluss bei als „offensichtlich unbegründet“ abgelehntem Asylantrag möglich

Gemäß § 104 c Abs. 3 kann „eine Aufenthaltserlaubnis ... abweichend von § 10 Absatz 3 Satz 2 erteilt werden“. (Dort ist unter Verweis auf § 30 Abs. 3 AsylG festgelegt, dass bei einem als „offensichtlich unbegründet“ abgelehntem Asylantrag kein Aufenthaltstitel zu erteilen ist.) Im Rahmen des Ermessens kann somit die Aufenthaltserlaubnis auch verweigert werden. Da jedoch keinerlei Kriterien für die Ausübung des Ermessens ersichtlich sind, widerspricht hier der Ausschluss dem Gedanken des Chancen-Aufenthaltsrechts. Außerdem ist angesichts der bisherigen Defizite in der Asylverfahrensberatung davon auszugehen, dass etliche Ablehnungen wegen „offensichtlich unbegründet“ eigentlich rechtlich zweifelhaft sind. Derartige Fehler könnten durch ein nicht unnötig eingeschränktes Chancen-Aufenthaltsrecht bereinigt werden.

Besser: Das Kriterium „offensichtlich unbegründet“ sollte nicht zum Anwendungsausschluss führen, d.h. statt „kann“ ist „soll“ zu verwenden.

1.d. Unangebrachte Einschränkung durch Stichtagsregelung

Durch die Stichtagsregelung „5 Jahre vor dem 1.1.2022“ werden alle ausgeschlossen, die nach dem 1.1.2017 einen Antrag gestellt haben und aufgrund einer unzureichenden Asylverfahrensberatung in „Fallgruben“ geraten sind und evtl. rechtswidrig eine Ablehnung ihres Antrags erhalten haben. Weiterhin gibt es Fälle, in denen zwar der Antrag früher gestellt war, aber Zeiträume aus diversen Gründen nicht für die Frist von 5 Jahren berücksichtigt werden.

Im Übrigen ist festzuhalten: Als Grund für die Stichtagsregelung wird gelegentlich angeführt, dass durch eine „gleitende 5-Jahres-Regelung“ ein „Pull-Effekt“ ausgelöst

werden könnte, weil man sich das Aufenthaltsrecht „ersitzen“ könne. Dies ist aus folgenden Gründen keine geeignete Begründung:

- Es ist fraglich, ob 5 Jahre im „Schwebezustand“ wirklich eine so verlockende Perspektive ist, dass Menschen ohne Not sich darauf einlassen würden.
- Nicht ersichtlich ist, wenn innerhalb von 5 Jahren trotz der angestrebten verbesserten Möglichkeiten für Rückführungen diese nicht möglich waren, warum im 6. oder 7. Jahr eine Rückführung erreicht werden könnte, d.h. der Zustand der „Kettenduldung“ würde perpetuiert.
- Bei Rückführungen ist auch zu bewerten, ob eine Re-Integration im Heimatland nach einer so langen Zeit noch möglich ist oder ob dann eine Rückführung nicht einem „Abwerfen ins Meer“ nahekommt, was nach unserem Rechtsverständnis unzulässig wäre.

Besser: Es sollte zu einer gleitenden 5-Jahres-Regelung ohne Stichtag übergegangen werden.

2. Übergang zu einem anderen Aufenthaltsstatus nach einem Jahr schwierig

1.a. „Laufzeitbegrenzung“ auf ein Jahr ohne Verlängerungsmöglichkeit programmiert Scheitern

Durch die Begrenzung des § 104 c auf eine „Laufzeit“ von einem Jahr zum Erfüllen der Kriterien ohne Verlängerungsmöglichkeit ist ein gehäuftes Scheitern programmiert, d.h. es wird keine faire Chance geboten.

Nach fünf oder mehr Jahren mit ungewisser Perspektive, in aller Regel ohne Arbeitsplatz, nicht zuletzt deshalb meist ohne eigene Wohnung, sondern in oft sozial problematischen großen Gemeinschaftsunterkünften oder Ankerzentren untergebracht, ist es selbst mit Unterstützung von Ehrenamtlichen kaum möglich, innerhalb nur eines Jahres alle Kriterien für einen Aufenthaltstitel nach § 25 b AufenthG zu erarbeiten. Damit ist das Zurückfallen in die Kettenduldung programmiert.

Besser: Es ist eine Verlängerungsmöglichkeit für insgesamt bis zu drei Jahren vorzusehen. Wenn im ersten Jahr ein klares Bemühen erkennbar ist, die Kriterien für einen Übergang in einen regulären Aufenthaltsstatus zu erfüllen, aber dennoch nicht alle Kriterien erfüllt sind, sollte verlängert werden.

1.b. Hürde Passerfordernis

Der Übergang zu einem Aufenthaltstitel nach § 25 b AufenthG setzt grundsätzlich voraus, dass ein Pass des Herkunftslandes vorgelegt wird, d.h. Geflüchtete müssten alles daran setzen, in dem einen Jahr mit Aufenthaltstitel nach § 104 c einen Pass zu beschaffen. Dies aber stellt die Geflüchteten vor ein Dilemma: Wenn ein fehlender Pass der Grund für die Duldung war, entfällt mit Vorlage des Passes der Duldungsgrund, sodass die Duldung widerrufen (entzogen?) werden kann und damit die Basis für die Anwendung von § 104 c entfällt, es droht die kurzfristige Abschiebung. Wie sollen sich Geflüchtete angesichts dieser kontraproduktiven „Zwickmühle“ verhalten?

Als Grund für das Passerfordernis wird üblicherweise gebetsmühlenartig ausgeführt, „man müsse ja wissen, wer zu uns kommt“. Dass man die Aufzunehmenden einzuschätzen vermag, ist sicher wichtig. Und wenn aus den jeweiligen Herkunftsländern unter akzeptablen Bedingungen seriös ein Pass besorgt werden kann, ist das auch vernünftig. Aber viele Geduldete ohne Pass stammen eben aus problematischen Ländern oder gar „failed states“, aus denen ein Pass allenfalls unter unzumutbaren Bedingungen oder durch Bestechung zu erhalten ist. Wenn jedoch diese Personen schon fünf Jahre oder mehr in Deutschland sind und sich um Integration bemüht haben, plus ein Jahr nach § 104 c, - welche relevanten Informationen könnte man aus solchen unzuverlässigen Pässen zusätzlich über diese Personen bekommen? Z.B. werden

somalische Pässe von Standesämtern in Deutschland grundsätzlich nicht anerkannt, weil zu unzuverlässig. Macht es da Sinn, den Übergang von „104 c zu 25 b“ von solchen Pässen abhängig zu machen?

Besser: Die Kriterien für die „Zumutbarkeit der Passbeschaffung“ sollten in einer Anwendungsbestimmung so festgelegt werden, dass Aufwand für Passbeschaffung und der konkrete Informationsnutzen bei vorliegendem Pass angemessen berücksichtigt werden.

III. Fazit

Aufgrund der genannten Defizite wird das Gesetz in seiner jetzigen Form sein Ziel verfehlen, den riesigen Überhang von Duldungen wesentlich zu verringern. Aufgrund fehlender Datenerhebungen ist zwar eine Einschätzung schwierig. Aber es spricht viel für die Vermutung, dass mit einem Gesetz in der jetzigen Form nur wenige Prozent der knapp 300.000 Geduldeten aus der Duldung herausfinden werden. Damit wird also das Problem des großen „Duldungsüberhangs“ nicht gelöst.

Im Übrigen ist die restriktive Regelung auch schädlich im Blick auf den akut diskutierten Arbeitskräftemangel: Da werden Anstrengungen unternommen, für den Kofferumschlag an Flughäfen eine Lösung zu finden, indem für 3 Monate aus der Türkei nach dem „Gastarbeiterkonzept“ Leute angeworben werden sollen: Unklar ist, ob auf diesem Weg genug kommen. Wenn Sie tatsächlich kommen, gibt es Sprachbarrieren. Kaum sind sie nach drei Monaten eingearbeitet, sollen sie wieder nach Hause zurückkehren. Im nächsten Jahr fängt das Problem wieder von vorne an. Und anderen Branchen, z.B. Hotel und Gaststätten, die auch mit ungelernten Arbeitskräften etwas anfangen könnten, wenn die willig sind, wird gar nichts angeboten. Mit den willigen Geduldeten könnte man eine deutliche Entlastung erzielen, wenn man sie denn ließe. Da hätte ein schnelles und nicht bürokratisch eingegengtes Chancen-Aufenthaltsrecht einen Nutzen für alle Seiten!