



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Stellungnahme zum

**Gesetzentwurf der Bundesregierung
zur Einführung eines
Chancen-Aufenthaltsrechts
und zum Entwurf eines Gesetzes
zur Beschleunigung der
Asylgerichtsverfahren und
Asylverfahren**

Beratung im Ausschuss für Inneres und Heimat

November 2022

Inhalt

1	Vorbemerkung	3
2	Einleitung	3
3	Anmerkungen zum Gesetzentwurf zur Einführung eines Chancen- Aufenthaltsrechts	4
3.1	Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden (§ 25a AufenthG)	4
3.1.1	Ausweitung auf Kinder unter 14 Jahren	5
3.1.2	Ausnahmeregelung für junge Menschen mit Behinderungen	5
3.2	Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration (§ 25b AufenthG)	5
3.2.1	Ermöglichung von Integration und Teilhabe	5
3.2.2	Schaffung von Normen- und Rechtsklarheit	6
3.2.3	Anerkennung pflegender Angehöriger	6
3.2.4	Ausnahmeregelung auch bei Beschäftigungsduldung (§ 60d AufenthG) und § 25b Abs. 6 AufenthG)	6
3.3	Verzicht auf Deutschkenntnisse beim Ehegatten- und Kindernachzug (§§ 30, 32 AufenthG)	7
3.4	Ausweisung von international Schutzberechtigten (§ 53 Abs. 3a i.V.m. § 25 Abs. 1 S. 2 AufenthG)	7
3.5	Ausweitung der Abschiebungshaft (§ 62 AufenthG)	8
3.6	Chancen-Aufenthaltsrecht (§ 104c AufenthG-E)	9
4	Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren	10
4.1	Absehen von der Anhörung (§ 24 Abs. 1 S. 3 Nr. 2 AsylG-E)	10
4.2	Anhörung und Sprachmittlung per Bild- und Tonübertragung (§ 25 Abs. 7 AsylG-E, § 17 Abs. 3 AsylG-E)	11
4.3	Verlängerung der Asylentscheidungsfristen (§ 24 Abs. 4 und 5 AsylG-E)	11
4.4	Ausschluss der Prüfung von Abschiebungsverboten im Folge- und Zweitverfahren (§ 31 Abs. 3 S. 2 AsylG-E)	12
5	Fehlende Umsetzung von weiteren Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag	12

1 Vorbemerkung

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) und der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) betraut und hat entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

Die Rechte von Schutzsuchenden sowie Migrant*innen ist eines der Kernthemen des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR). Ihre Rechte leiten sich unter anderem aus der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), der UN-KRK sowie allgemeinen Menschenrechtsverträgen wie der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und dem UN-Zivilpakt ab. Auch die UN-BRK findet in diesem Kontext Anwendung, denn sie gilt für alle Menschen mit Behinderungen, unabhängig von Nationalität oder Aufenthaltsstatus.

2 Einleitung

Das Institut begrüßt die Zielsetzung des Gesetzentwurfs zur Einführung eines Chancenaufenthaltsrechts, langjährig Geduldeten eine Aufenthaltsperspektive zu eröffnen. Der prekäre Duldungsstatus soll eigentlich nur erteilt werden, wenn die Abschiebung einer ausreisepflichtigen Person vorübergehend nicht durchgesetzt werden kann. In der Praxis verbleiben jedoch viele Menschen und Familien Jahre oder Jahrzehnte in diesem Schwebestadium. Zum Stichtag 30.7.2022 lebten 247.290 Menschen mit einer Duldung in Deutschland, davon 136.868 seit mehr als fünf Jahren, 10.381 sogar länger als 15 Jahre. 65.167 der Geduldeten sind Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren.¹

Ein Chancenaufenthaltsrecht als Brücke in eine bestehende Bleiberechtsregelung ist, ebenso wie die Verringerung der Voraufenthaltszeiten bei den Bleiberechtsregelungen nach §§ 25a und 25b Aufenthaltsgesetz (AufenthG), ein richtiger und wichtiger Schritt, um die unsichere und integrationshemmende Lebenssituation der Betroffenen zu verbessern.

Damit tatsächlich ein Paradigmenwechsel stattfindet, wie es sich die Regierungskoalition im Koalitionsvertrag vorgenommen hat,² und die Zahl der langjährig Geduldeten auch dauerhaft verringert wird, sollten jedoch noch einige Anpassungen vorgenommen werden.

¹ Deutscher Bundestag (26.8.2022): Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge mit Stand 30. Juni 2022. Kleine Anfrage der Abgeordneten Clara Bünger, Nicole Gohlke, Anke Domscheit-Berg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 20/3201, S. 33.

² Sozialdemokratische Partei Deutschland (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokraten (FDP) (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 110.

Anpassungen sind auch im Hinblick auf die Belange von Menschen mit Behinderungen vorzunehmen. Die Ausnahmen von den Anforderungen in § 25b AufenthG sind zu eng gefasst bzw. fehlen in § 25a AufenthG gänzlich. Hier ist der Gesetzentwurf dringend zu erweitern, damit auch Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt von den gesetzlichen Möglichkeiten zur Verfestigung ihres Aufenthaltsrechts Gebrauch machen können und nicht aufgrund ihrer Beeinträchtigung benachteiligt werden.

Auch die Verschärfungen im Ausweisungs- und Abschiebungshaftrecht sieht das Institut kritisch. International Schutzberechtigte unterliegen einem besonderen Ausweisungs- und Abschiebungsschutz, der nicht weiter unterminiert werden sollte. Die Abschiebungshaft wurde zudem bereits in den zurückliegenden Jahren kontinuierlich ausgeweitet, ohne die Abschiebungszahlen signifikant zu erhöhen.³ Zugleich ist sie ein schwerwiegender Eingriff in die Rechte der Betroffenen und darf nur als letztes Mittel angewendet werden. Daher sollte von einer Ausweitung der Abschiebungshaft Abstand genommen werden.

Der gleichzeitig vorliegende Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren ist aus menschenrechtlicher Hinsicht kritisch zu beurteilen. Grundsätzlich ist es zu begrüßen, überlange Verfahren zu verkürzen, um den Antragsteller*innen Rechtsicherheit zu geben. In vielen Fällen führen Verfahrensbeschleunigungen jedoch dazu, dass die Verfahrensrechte der betroffenen Personen eingeschränkt werden. Insofern ist es zu begrüßen, dass der aktuelle Gesetzentwurf einige Verbesserungen im Gegensatz zum Referentenentwurf enthält, insbesondere die Streichung des erweiterten Katalogs von „offensichtlich unbegründet“-Entscheidungen und die Beschränkung der Videoanhörung auf Ausnahmefälle. Gleichwohl finden sich weiterhin menschenrechtlich problematische Regelungen wie der Prüfausschluss von Abschiebungsverboten im Kontext von unzulässigen Folgeverfahren im Gesetzentwurf.

Vor dem Hintergrund der menschenrechtlichen Bezüge nimmt die vorliegende Stellungnahme zu einigen ausgewählten Aspekten der Gesetzentwürfe Stellung und benennt abschließend einige Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag, die in den vorliegenden Entwürfen noch keine Berücksichtigung finden.

3 Anmerkungen zum Gesetzentwurf zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts

3.1 Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden (§ 25a AufenthG)

Das Institut begrüßt die Erweiterung des Anwendungsbereichs auf junge Menschen bis zum Alter von 27 Jahren. § 25a AufenthG findet bislang jedoch keine Anwendung

³ Mediendienst Integration: Zahlen und Fakten: Abschiebungen und „freiwillige Ausreisen“ (Stand September 2022). Abschiebungen | Flucht & Asyl | Zahlen und Fakten | MEDIENDIENST INTEGRATION (mediendienst-integration.de) (abgerufen am 2.11.2022).

auf Kinder unter 14 Jahren⁴ und enthält keine Ausnahmeregelung für junge Menschen mit Behinderungen.

3.1.1 Ausweitung auf Kinder unter 14 Jahren

Die UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) sieht vor, dass das Kindeswohl bei allen staatlichen Maßnahmen, die Kinder⁵ betreffen, vorrangig zu berücksichtigen ist (Art. 3 UN-KRK) und berührt somit auch das Einwanderungs- und Aufenthaltsrecht. Dementsprechend hat der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes in einer Allgemeinen Erklärung die negativen Auswirkungen eines unsicheren und prekären Aufenthaltsstatus auf das Wohlergehen des Kindes hervorgehoben und die Vertragsstaaten dazu angehalten, für Kinder klare, barrierefreie und dauerhafte Mechanismen zur Legalisierung ihres Status und Erlangung eines dauerhaften Aufenthaltsrechts vorzusehen.⁶ Für unbegleitete Kinder und Familien im Migrationskontext sollten umfassende, sichere und nachhaltige Lösungen für die weitere Integration entwickelt werden, damit sie die Möglichkeit haben, einen im Sinne des Kindeswohls sicheren Aufenthaltsstatus zu erlangen.⁷

Der Anwendungsbereich des § 25a AufenthG sollte daher auch auf Kinder unter 14 Jahren ausgeweitet werden.

3.1.2 Ausnahmeregelung für junge Menschen mit Behinderungen

Weiterhin sollte § 25a AufenthG die Belange von Menschen mit Behinderungen angemessen berücksichtigen und dementsprechend Ausnahmen von den Anforderungen bei jungen Menschen mit Behinderungen zulassen. Insofern fehlt eine Ausnahmeregelung wie in § 25b Abs. 3 AufenthG für junge Menschen. Wenn junge Menschen aufgrund einer Erkrankung oder Beeinträchtigung nicht die Integrationsleistungen erfüllen können, bleiben sie nach geltendem Recht von der begünstigenden bleiberechtlichen Regelung ausgeschlossen. Dies stellt eine Benachteiligung aufgrund einer Behinderung dar und ist gemäß Artikel 3 Abs. 3 Satz 2 GG und Artikel 5 Abs. 2 UN-BRK unzulässig.

Es wird empfohlen, wie in § 25b AufenthG auch in § 25a AufenthG eine Ausnahme von den geforderten Integrationsleistungen für junge Menschen mit Behinderungen vorzusehen.

3.2 Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration (§ 25b AufenthG)

3.2.1 Ermöglichung von Integration und Teilhabe

Zu begrüßen ist, dass § 25b Abs. 3 AufenthG eine Ausnahme für Menschen mit Behinderungen hinsichtlich des Sprachnachweises und der Sicherung des Lebensunterhaltes vorsieht. Gleichwohl -und unabhängig von den Voraussetzungen der Aufenthaltsgewährung- sollte auch Menschen mit Behinderungen die Teilhabe ermöglicht werden; hierfür sollten barrierefreie Sprach- und Integrationskurse

⁴ Die Vorschrift orientiert sich an § 1 Abs. 2 und 3 Jugendgerichtsgesetz (JGG), vgl. Deutscher Bundestag (25.2.2015): Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung, Drucksache 18/40/97, S. 42. Demnach ist man zwischen 14 und 17 Jahren jugendlich und zwischen 18 und 21 Jahren heranwachsend.

⁵ Nach Artikel 1 der UN-KRK ist das jeder Mensch, der noch nicht das 18. Lebensjahr vollendet hat.

⁶ UN, Committee on the Rights of the Child (2017): Joint General Comment No 23 on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return, UN Doc. CRC/C/GC/23, Rn. 18, 31.

⁷ UN, Committee on the Rights of the Child (2017): Joint General Comment No 22 on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration, UN Doc. CRC/C/GC/22, Rn. 32j.

angeboten werden. Auch sollten staatlicherseits Anstrengungen unternommen werden, damit Menschen mit Behinderungen tatsächlich einen Zugang zum Arbeitsmarkt haben.

Es wird empfohlen, den Teilhabeanspruch von Menschen mit Behinderungen in das Aufenthaltsgesetz aufzunehmen. Hierfür sollte die Definition von Behinderung im Sinne von Artikel 1 Abs. 2 UN-BRK gefasst werden, so wie das bereits in anderen Bundes- und Landesgesetzen weitgehend geschehen ist, vgl. beispielsweise § 2 SGB IX oder § 3 BGG.

3.2.2 Schaffung von Normen- und Rechtsklarheit

Es bedarf einer Präzisierung für Personen, die aufgrund einer Krankheit, einer Beeinträchtigung oder Altersgründen den Nachweis der überwiegenden Lebensunterhaltssicherung oder des Sprachnachweises nicht erbringen können. Problematisch ist, dass § 25b Abs. 3 AufenthG keine verbindlichen Maßstäbe für die Anerkennung der Merkmale der „körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung“ aufstellt. In der Praxis erfolgt die Feststellung in der Regel auf Basis medizinischer Atteste oder einer Erwerbsunfähigkeitsfeststellung. Es besteht ein unverhältnismäßig großer Beurteilungsspielraum der Ausländerbehörden bei der Frage, ob eine Krankheit oder eine Behinderung vorliegt, die einer überwiegenden Lebensunterhaltssicherung und der Erlangung von Sprachkenntnissen entgegenstehen.

Es wird empfohlen, die Anforderungen in § 25b Abs.3 AufenthG zu konkretisieren und einen Verweis auf die UN-BRK aufzunehmen, um eine einheitliche, menschenrechtskonforme Rechtsanwendung und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

3.2.3 Anerkennung pflegender Angehöriger

Die Ausnahme zugunsten der pflegenden Angehörigen sollte praxissgerecht nachgebessert werden. Die Pflege ist in der Regel so zeitintensiv, dass eine weitere Beschäftigung ausgeschlossen ist und die pflegenden Angehörigen daher auf Sozialleistungen angewiesen sind. Dies sollte sich im Gesetz niederschlagen. Es wird empfohlen, in § 25b Absatz 1 S. 3 Nr. 4 den Passus „vorübergehend“ zu streichen, um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Pflege meist keine Zeit für weitere umfassend unterhaltssichernde Erwerbstätigkeiten lässt. Die Formulierung „in der Regel unschädlich“ im gleichen Satz lässt ausreichend Spielraum für Ausnahmen.

3.2.4 Ausnahmeregelung auch bei Beschäftigungsduldung (§ 60d AufenthG) und § 25b Abs. 6 AufenthG)

Der in § 25b Abs. 6 AufenthG vorgesehene Übergang von einer Beschäftigungsduldung nach § 60d AufenthG in das Bleiberecht nach § 25b AufenthG setzt unter anderem voraus, dass entsprechende deutsche mündliche Sprachkenntnisse oder, wenn ein Integrationskurs besucht werden konnte, schriftliche Kenntnisse der deutschen Sprache nachgewiesen werden. Dies ist jedoch eine unmittelbare Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen, die auf andere Weise kommunizieren, etwa mittels Gebärdensprache, oder die Lernschwierigkeiten haben. Bereits die Erteilung einer Beschäftigungsduldung setzt das Vorliegen hinreichender mündlicher Deutschkenntnisse voraus. Hier sollte im Gleichlauf mit § 25b Abs. 3 AufenthG auch eine Ausnahme vom Spracherfordernis für Menschen mit Behinderungen gemacht werden.

Es wird empfohlen, sowohl in § 60d AufenthG als auch in § 25b Abs. 6 AufenthG für Menschen mit bestimmten Beeinträchtigungen eine Ausnahme vom Erfordernis der deutschen Sprache zu machen.

3.3 Verzicht auf Deutschkenntnisse beim Ehegatten- und Kindernachzug (§§ 30, 32 AufenthG)

In Umsetzung des Koalitionsvertrags⁸ sollte nicht nur bei der Fachkräfteeinwanderung, sondern in allen Fällen des Familiennachzugs auf das Erfordernis von Deutschkenntnissen verzichtet werden. Das verfassungs- und menschenrechtlich verbrieftete Recht auf Familie (Art. 6 GG, Art. 8 EMRK, Art. 9 und 10 UN-KRK) wird durch die Sprachanforderungen unverhältnismäßig eingeschränkt. Zur Begründung für die Einführung des Spracherfordernisses 2007 wurde die Verhinderung von Zwangsehen angeführt.⁹ Dieses Argument ist jedoch weder hinreichend belegt, noch betrifft es die weit überwiegende Zahl von Familienzusammenführungen. Dagegen trifft das Spracherfordernis Familien, die im schlimmsten Fall über Jahre voneinander getrennt leben müssen, weil der Spracherwerb im Herkunftsland sie vor große Hürden stellt. In vielen Herkunftsländern ist der Erwerb eines Sprachzertifikats mit erheblichen Kosten und Aufwand verbunden, insbesondere wenn die nachziehenden Familienangehörigen an abgelegenen Orten wohnen. Zudem gibt es nicht überall entsprechende Angebote, so dass es für die Betroffenen letztlich objektiv nicht möglich oder nicht zumutbar sein kann, vor der Ausreise Deutsch zu lernen. Einigen Menschen fällt es aufgrund ihres Bildungshintergrundes schwer, die deutsche Sprache im Rahmen eines Sprachkurses zu erlernen. Als milderer aber ebenso, wenn nicht besser geeignetes Mittel zur Vermittlung deutscher Sprachkenntnisse und zur Förderung der Integration ist der Besuch eines Integrationskurses und der Umgang im Alltag mit der deutschen Sprache nach der Einreise anzusehen.

3.4 Ausweisung von international Schutzberechtigten (§ 53 Abs. 3a i.V.m. § 25 Abs. 1 S. 2 AufenthG)

Der Gesetzentwurf eröffnet die Möglichkeit einer Ausweisung von international Schutzberechtigten „bei Vorliegen zwingender Gründe der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung“¹⁰. Damit wird der Maßstab für eine Ausweisung von international Schutzberechtigten in unzulässiger Weise weiter abgesenkt.

Das geltende Recht orientiert sich bei der Ausweisung an den europa- und flüchtlingsrechtlichen Voraussetzungen für eine Aberkennung des Schutzstatus (Art. 14 Abs. 4 EU-Qualifikationsrichtlinie, Art. 33 Abs. 2 GFK).¹¹ Der vorliegende Gesetzentwurf bezieht sich nun auf Art. 24 der EU-Qualifikationsrichtlinie, der lediglich den Entzug der aufgrund des zuerkannten Schutzstatus erteilten Aufenthaltserlaubnis regelt. Dabei entsprechen die Folgen der Ausweisung eher den Folgen eines Entzugs des Schutzstatus als dem bloßen Entzug des Aufenthaltstitels. Dementsprechend ist Art. 24 der EU-Qualifikationsrichtlinie nicht die richtige Rechtsgrundlage für die

⁸ Sozialdemokratische Partei Deutschland (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokraten (FDP) (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 140.

⁹ Deutscher Bundestag (23.4.2007): Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 16/5065, S. 173.

¹⁰ Deutscher Bundestag (2022): Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 20/3717, S. 10.

¹¹ Deutscher Bundestag (10.5.2019): Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, Drucksache 19/10047, S. 34.

Ausweisung. Der rechtliche Maßstab sollte sich weiterhin an Art. 14 Abs. 4 der EU-Qualifikationsrichtlinie und Art. 33 Abs. 2 GFK orientieren.

Neben dem Entzug der Aufenthaltserlaubnis begründet die Ausweisung eine Ausreiseverpflichtung sowie ein Einreise- und Aufenthaltsverbot (§ 11 Abs. 1 AufenthG). Im Falle von international Schutzberechtigten bleibt ihr Schutzstatus trotz der Ausweisung weiterhin bestehen. Die ausgewiesene Person wird in der Regel zwar weiterhin geduldet werden in Deutschland, da ihrer Abschiebung das völkerrechtliche Verbot der Zurückweisung (Refoulement-Verbot) entgegensteht. Faktisch werden ihr jedoch der gegenüber Deutschland bestehende Schutzanspruch und die damit einhergehenden Rechte teilweise entzogen. Der Duldungsstatus gewährleistet keinen hinreichenden Zugang zu Rechten, die einem anerkannten Flüchtling oder subsidiär Schutzberechtigten zustehen. Diesen müssten eigentlich trotz des Verlustes des Aufenthaltstitels weiterhin die Rechte aus Kapitel VII der EU-Qualifikationsrichtlinie gewährt werden, wie beispielsweise Zugang zu Beschäftigung, zu Bildung und zu weiteren sozialen Rechten wie medizinischer Versorgung und Sozialhilfeleistungen.¹² Werden diese Rechte international Schutzberechtigten nicht gewährt, liegt laut EuGH ein Verstoß gegen Europarecht vor.¹³

Die neue Regelung führt zu einer Absenkung des Ausweisungsmaßstabs. Zum einen fasst der Europäische Gerichtshof (EuGH) „zwingende Gründe“ im Sinne von Art. 24 weiter als den Begriff der „stichhaltigen Gründe“ in Art. 14 Abs. 4 Qualifikationsrichtlinie¹⁴ Problematisch ist zudem, dass der Wortlaut der neuen Regelung suggeriert, dass eine Ausweisung aus generalpräventiven Gründen zukünftig möglich sei. Das ist jedoch bei anerkannten Flüchtlingen nicht zulässig. Sowohl Art. 14 Abs. 4 EU-Qualifikationsrichtlinie als auch Art. 33 Abs. 2 GFK sehen vor, dass eine Gefahr vom Flüchtling ausgehen muss.¹⁵

Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte unterliegen flüchtlings- und europarechtlich einem besonderen Schutzregime. Schon 2019 hatte der Gesetzgeber nach eigenen Angaben mit den aktuell geltenden Regelungen, die Schwellen des Ausweisungsschutzes auf den „Kern der europa- und völkerrechtlichen Vorgaben zurückgeführt“. ¹⁶ Dies sollte er nicht unterschreiten. Daher ist die neue Regelung zu streichen.

3.5 Ausweitung der Abschiebungshaft (§ 62 AufenthG)

Im vorliegenden Gesetzentwurf soll die Höchstdauer der Sicherungshaft bei Vorliegen bestimmter Ausweisungsinteressen nach § 54 AufenthG von drei auf sechs Monate ausgeweitet werden. War dies bislang nur für sogenannte „Gefährder“ vorgesehen, sollen nun auch Menschen bei bestimmten strafrechtlichen Verurteilungen oder Verstößen gegen das Betäubungsmittelgesetz bis zu sechs Monate in Abschiebungshaft genommen werden können.

Abschiebungshaft darf nur dem Zweck der Sicherung der Durchführung der Abschiebung dienen, sie darf weder Straf- noch Beugecharakter haben. Zudem

¹² Europäischer Gerichtshof (2015), a.a.O., Rn. 95, 97.

¹³ Europäischer Gerichtshof (2015), a.a.O., Rn 98.

¹⁴ Europäischer Gerichtshof (2015): Urteil vom 24.6.2015, C-373/13, Rn. 75.

¹⁵ Für subsidiär Schutzberechtigte gilt Entsprechendes gemäß Art. 19 Abs. 3a iVm Art. 17 Abs. 1 und 2 EU-Qualifikationsrichtlinie.

¹⁶ Deutscher Bundestag (10.5.2019): siehe Fußnote 12, S. 34

unterliegt sie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem Beschleunigungsgrundsatz. Die Inhaftierung stellt einen gravierenden Eingriff in die verfassungs- und menschenrechtlich geschützte Freiheit der Person dar. Das Gewicht des Freiheitsanspruchs gegenüber dem öffentlichen Interesse an einer wirksamen Durchsetzung ausländerrechtlicher Vorschriften vergrößert sich mit zunehmender Dauer der Haft. Wenn die Abschiebung absehbar nicht durchgeführt werden kann, ist die Abschiebungshaft unzulässig.¹⁷

Zu beachten ist, dass die betroffenen Personen in der Regel bereits in Strafhaft oder auch in Untersuchungshaft gesessen haben. In dieser Zeit waren die Behörden bereits dazu angehalten, die Abschiebung voranzutreiben. Schon jetzt ist eine bis zu dreimonatige Sicherungshaft im Anschluss an die Strafhaft möglich. Es ist zu bezweifeln, dass die in der Gesetzesbegründung angeführten Gründe¹⁸, die eine Abschiebung bereits während der Strafhaft und der anschließenden Sicherungshaft erschwert haben, wie Verzögerungen aufseiten des Herkunftslandes bei der Identifizierung oder bei der Ausstellung von Reisedokumenten, in weiteren drei Monaten regelmäßig behoben werden. Die Überlastung der Ausländer- und Strafverfolgungsbehörden als Argument für die Notwendigkeit einer längeren Abschiebungshaft steht dem Beschleunigungsgrundsatz entgegen und kann nicht zulasten des Betroffenen angeführt werden, ebenso wenig wie die Einlegung von Rechtsmitteln.

Im Rahmen der Abschiebungshaft sollte vielmehr endlich die Möglichkeit der Inhaftierung von Kindern gestrichen werden, so wie es der Koalitionsvertrag vorsieht.¹⁹

3.6 Chancen-Aufenthaltsrecht (§ 104c AufenthG-E)

Das Chancenaufenthaltsrecht ist ein wichtiger erster Schritt um das integrationshemmende und für die Betroffenen belastende Instrument der Kettenduldung einzuschränken. Der Gesetzentwurf geht davon aus, dass etwa 98.000 Personen einen Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG-E stellen, davon jedoch nur ein Drittel nach einem Jahr die Voraussetzungen für eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG erfüllen werden.²⁰ Um tatsächlich den angestrebten Paradigmenwechsel herbeizuführen und die Zahl der langjährig Geduldeten signifikant und dauerhaft zu verringern sowie langfristig Anreize für eine Integration in den Arbeitsmarkt und die Identitätsklärung zu setzen, sollte der Gesetzestext an einigen Stellen angepasst werden.

Zum einen sollte das Chancenaufenthaltsrecht stichtagsunabhängig und unbefristet sein. Bislang gilt es nur für Menschen, die sich am 1.1.2022 seit mindestens 5 Jahren geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis im Deutschland aufgehalten haben. Damit handelt es sich nur um eine vorübergehende Maßnahme, mit der Kettenduldungen und die damit einhergehenden belastenden Folgen für die Betroffenen nicht langfristig und nachhaltig reduziert werden. Zumindest sollte als Stichtag das Datum des Inkrafttretens des Gesetzes festgelegt werden.

¹⁷ Bundesverfassungsgericht (1995): Beschluss vom 28.11.1995, 2 BvR 91/95, Rn 25.

¹⁸ Deutscher Bundestag (2022), siehe Fußnote 11, S. 44.

¹⁹ Sozialdemokratische Partei Deutschland (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokraten (FDP) (2021), siehe Fußnote 9, S. 112.

²⁰ Deutscher Bundestag (2022), siehe Fußnote 9, S. 23.

Das Chancenaufenthaltsrecht sollte als gebundene Entscheidung und nicht als „Soll-Vorschrift“ formuliert werden, wie es auch bei anderen Bleiberechtsregelungen wie der Ausbildungsduldung und dem daran anschließenden Aufenthaltstitel nach § 19d Abs. 1a AufenthG-E geregelt ist. Das gibt den Antragsteller*innen mehr Sicherheit.

Die Zahl der erfolgreichen Übergänge in einen Aufenthaltstitel nach Ablauf der einjährigen Gültigkeit der Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG-E könnte erhöht werden, wenn eine Verlängerungsoption und der Übergang in andere Aufenthaltstitel als die bislang vorgesehenen §§ 25a und 25b AufenthG ermöglicht würde. Ist es innerhalb eines Jahres nicht gelungen, die Voraussetzungen der §§ 25a oder 25b AufenthG zu erfüllen, insbesondere die überwiegende Sicherung des Lebensunterhalts und Identitätsklärung, fällt die betroffene Person in der aktuellen Entwurfsfassung in den prekären Status der Duldung zurück. Eine bereits begonnene Integration in den Arbeitsmarkt könnte in diesem Fall wieder zunichte gemacht werden, weil den Arbeitgeber der Duldungsstatus abschreckt. Zudem kann sich der Prozess der Identitätsklärung und Passbeschaffung je nach Herkunftsland und Botschaft hinziehen. Hier sollte ein Spielraum für die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG-E vorgesehen werden, um im Einzelfall die bereits getätigten Integrationsschritte nicht zu gefährden und der betroffenen Person mehr Zeit zur Erfüllung der Voraussetzungen zu gewähren.

Darüber hinaus sollte die Strafbarkeitsschwelle, die einer Erteilung des Chancenaufenthaltsrechts entgegensteht, erhöht werden. Es erschließt sich nicht, warum der Versagungsgrund der Strafbarkeit hier deutlich restriktiver geregelt ist, als bei der Bleiberechtsregelung nach § 25b AufenthG. Bereits Geldstrafen in Höhe von 50 Tagessätzen bzw. 90 Tagessätzen bei ausländerrechtlichen Straftaten führen zur Versagung der Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG-E. Zur Vereinheitlichung sollte hier der Maßstab des § 25b Abs. 2 Nr. 2 AufenthG herangezogen werden, der ein Ausweisungsinteresse gemäß § 54 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 1 und 2 AufenthG als Ausschlussgrund vorsieht. Darunter fallen Straftaten mit einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten bzw. Jugendstrafen von mindestens einem Jahr ohne Bewährung.

4 Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren

4.1 Absehen von der Anhörung (§ 24 Abs. 1 S. 3 Nr. 2 AsylG-E)

Der Gesetzentwurf sieht die Möglichkeit vor, von einer Anhörung abzusehen, wenn das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) der Auffassung ist, dass der Antragsteller oder die Antragstellerin aus Gründen, die sich seinem oder ihrem Einfluss entziehen, dauerhaft nicht zu einer Anhörung in der Lage ist.

Die persönliche Asylananhörung ist das Kernstück des Asylverfahrens. Sie dient als Grundlage für die nachfolgende Asylentscheidung, also darüber, ob jemand Schutz vor Verfolgung oder schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen erhält oder nicht. Daher ist nur in wenigen Ausnahmefällen eine Entscheidung über den Asylantrag ohne Anhörung zulässig. Bei Anhaltspunkten für eine dauerhafte Nichtdurchführbarkeit der Anhörung, sollte das BAMF daher nicht nur im Zweifelsfall

eine medizinische Fachmeinung einholen, wie es der Gesetzentwurf vorsieht, sondern in jedem Fall, in dem es auf Grundlage dieser Regelung von der Anhörung absehen möchte. Zudem sollte nur mit Zustimmung der betroffenen Person von der Anhörung abgesehen werden können.

4.2 Anhörung und Sprachmittlung per Bild- und Tonübertragung (§ 25 Abs. 7 AsylG-E, § 17 Abs. 3 AsylG-E)

In dem Gesetzentwurf zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren ist in § 25 Abs. 7 AsylG-E vorgesehen, dass die Anhörung „in geeigneten Fällen ausnahmsweise im Wege der Bild- und Tonübertragung“ erfolgen kann. Es wird begrüßt, dass in der Gesetzesbegründung klargestellt wird, dass die Video-Anhörung den Ausnahmefall darstellt und nur in geeigneten Fallkonstellationen durchzuführen ist, und dass insbesondere solche Fallkonstellationen ungeeignet sein können, in denen „Ausländer, die besondere Verfahrensgarantien nach der Richtlinie 2013/32/EU benötigen“, wozu auch unbegleitete minderjährige Ausländer, Opfer von Menschenhandel und Menschen mit Behinderungen zählen, beteiligt sein können.

Allerdings ist die Vorschrift dahingehend zu erweitern, dass die anzuhörende Person zustimmen muss, wenn die Anhörung im Wege der Bild- und Tonübertragung erfolgen soll. Falls sie ihre Einwilligung nicht erteilt, dann darf eine Anhörung über Bild- und Tonübertragung auch nicht durchgeführt werden. Das Gleiche gilt für die Neuregelung zur Sprachmittlung in der Anhörung, die ebenfalls „in geeigneten Fällen ausnahmsweise“ per Video durchgeführt werden kann (§ 17 Abs. 3 AsylG-E).

4.3 Verlängerung der Asylentscheidungsfristen (§ 24 Abs. 4 und 5 AsylG-E)

Unter Bezugnahme auf die EU-Asylverfahrensrichtlinie (Richtlinie 2013/32/EU) werden die verwaltungsinternen Fristen, in denen über einen Asylantrag entschieden werden muss, in den Gesetzestext überführt. Die EU-Asylverfahrensrichtlinie sieht zwar die Verlängerung der 6-monatigen Entscheidungsfrist auf 15, 18 oder sogar 21 Monate vor (Art. 31 Abs. 3 bis 5). Zugleich stellt sie jedoch klar, dass die Verfahren, unbeschadet einer angemessenen und vollständigen Prüfung, so rasch wie möglich zu einem Abschluss zu bringen sind (Art. 31 Abs. 2). Auch der Gesetzentwurf hat den Anspruch, Verfahren beschleunigen zu wollen. Dementsprechend sollten die maximal zulässigen Fristen verkürzt werden. Das gilt insbesondere für die Aufschiebung der Entscheidung auf bis zu 21 Monate bei einer ungewissen Lage im Herkunftsland. Zwar können politische Unruhen oder ein gewaltsamer Umsturz Grund dazu geben, eine gewisse Zeit abzuwarten, wie die Dinge sich entwickeln. In der Regel ist aber nach einigen Monaten abzusehen, in welche Richtung sich die Situation im Land entwickelt. Zugleich herrscht in vielen Herkunftsländern eine politisch instabile Situation, die sich teilweise über Jahre hinzieht. Das kann nicht Anlass dazu bieten, Asylantragsteller*innen aus diesen Ländern bis zu 21 Monate im Unklaren über ihren Asylantrag zu lassen. Art. 31 Abs. 4 Asylverfahrensrichtlinie präzisiert dementsprechend, dass es sich um eine aller Voraussicht nach vorübergehende ungewisse Lage handeln muss. Dieser Zusatz fehlt in der vorliegenden Formulierung in § 24 AufenthG-E.

4.4 Ausschluss der Prüfung von Abschiebungsverboten im Folgeverfahren (§ 31 Abs. 3 S. 2 AsylG-E)

In Entscheidungen über unzulässige Asylanträge kann das BAMF nach dem vorliegenden Gesetzentwurf von der Prüfung von Abschiebungsverboten nach § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG absehen, wenn in einem früheren Asylverfahren bereits eine Prüfung nach § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG vorgenommen wurde. Die Neuregelung betrifft Folgeanträge, die nach § 29 Abs. 1 Nr. 5 AsylG als unzulässig abgelehnt werden können.

Bei einem Folgeantrag wird ein erneutes Asylverfahren nur durchgeführt, wenn sich die im Erstverfahren zugrunde gelegte Sach- und Rechtslage zugunsten der betroffenen Person geändert hat oder neue Beweise vorliegen (§ 70 Abs. 1 S. 1 AsylG iVm § 51 Abs. 1-3 Verwaltungsverfahrsordnung- VwVfG). Ansonsten wird der Folgeantrag als unzulässig abgelehnt.

Nach derzeitiger Rechtslage hat das BAMF nach § 31 Abs. 3 S. 1 AsylG auch in Entscheidungen über unzulässige Asylanträge Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG zu prüfen. Besonders relevant ist in diesem Zusammenhang das Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 5 iVm Art. 3 EMRK. Das Folterverbot in Art. 3 EMRK verbietet es dem Staat, eine Person abzuschicken, wenn ihr im Zielstaat Folter oder andere schwere Menschenrechtsverletzungen drohen (sogenanntes Refoulement-Verbot). Dieser Abschiebungsschutz gilt absolut, das heißt, es darf unter keinen Umständen von ihm abgewichen werden. Bislang hat sich das BAMF auch bei unzulässigen Folgeanträgen insoweit sachlich mit dem Schutzbegehren zu befassen.²¹

Der Wortlaut der vorliegenden Regelung birgt die Gefahr, dass neue Anhaltspunkte für drohende schwere Menschenrechtsverletzungen im Zielstaat, die zwischen dem ersten Asylantrag und dem Folgeantrag entstanden sind, bei der Prüfung des Folgeantrags zukünftig nicht hinreichend berücksichtigt werden und Schutzlücken entstehen. Die geplante Änderung ist daher zu streichen.

5 Fehlende Umsetzung von weiteren Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag

Im Zuge der geplanten Änderungen wäre es sinnvoll, bestimmte weitere Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag, die eng mit den Regelungen im vorliegenden Entwurf zur Einführung eines Chancenaufenthaltsrechts verbunden sind, mit zu regeln. Im Rahmen des Familiennachzug fällt darunter die bereits ausgeführte Abschaffung des Spracherfordernisses, sowie die Erleichterungen beim Familiennachzug zu international Schutzberechtigten.²² Hier sieht der Koalitionsvertrag die Gleichstellung von subsidiär Schutzberechtigten und anerkannten Flüchtlingen nach der GFK sowie die Regelung des Geschwisternachzugs zu unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen vor.²³

²¹ Bundesverwaltungsgericht (2016): Urteil vom 14.12.2016, 1 C 4/16, Rn. 20.

²² Sozialdemokratische Partei Deutschland (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokraten (FDP) (2021), siehe Fußnote 7, S. 140.

²³ Vlg. hierzu Deutsches Institut für Menschenrechte (2020): Hürden beim Familiennachzug, Hürden beim Familiennachzug | Deutsches Institut für Menschenrechte (institut-fuer-menschenrechte.de)

Da der Schwerpunkt des Gesetzesentwurfs auf dem Themenfeld Duldung und Bleiberechte liegt, wäre es folgerichtig im Zuge dessen die sogenannte „Duldung light“ (§ 60b AufenthG, Duldung für Personen mit ungeklärter Identität), wie beabsichtigt²⁴, abzuschaffen. Im gleichen Absatz des Koalitionsvertrags und damit von der Bundesregierung eng mit der Streichung der „Duldung light“ verknüpft, ist die Schaffung einer gesetzlichen Regelung zur Identitätsklärung durch Versicherung an Eides Statt vorgesehen, die im vorliegenden Entwurf noch keinen Niederschlag findet.

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

KONTAKT: Anna Suerhoff, Dr. Sabine Bernot
LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>
November 2022

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

²⁴ Sozialdemokratische Partei Deutschland (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokraten (FDP) (2021), siehe Fußnote 9, S. 138.