

Fachtag „Chancen-Aufenthaltsrecht“ am 16.01.2024 in Kiel Beitrag Norbert Scharbach: Aktuelle Gesetzgebung und Chancen- Aufenthaltsrecht

Hinweis: Das Manuskript ist nicht deckungsgleich mit dem gehaltenen Vortrag. Der Text gibt die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der Veranstaltung wieder.

1. Aktuelle Gesetzgebung

**1.1. Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung
Sog. Fachkräfteeinwanderungsgesetz 2.0**, tritt gestaffelt in Kraft
(im Wesentlichen: 18.11.2023, 01.03.2024, 01.06.2024).

Wesentliche Inhalte des Gesetzes:

Fachkräftetitel §§ 18a, b AufenthG werden als Anspruchsnormen „aufgewertet“, Fachkräfte mit einem qualifizierten Berufsabschluss oder Hochschulabschluss dürfen *jede* qualifizierte Beschäftigung im nicht reglementierten Bereich ausüben, Einführung einer Chancenkarte auf Basis eines Punktesystems zur Arbeitsplatzsuche, Umwandlung Ausbildungsduldung in Aufenthaltserlaubnis

- **Spurwechsel**: Auf Initiative SH wurde die Möglichkeit des Spurwechsels aus dem laufenden Asylverfahren heraus in einen Aufenthaltstitel (AT) zum Zweck der Beschäftigung für Asylbewerber ohne Ausreise und Durchführung eines Visumverfahrens eingeführt (Voraussetzung: Anerkannte Berufsausbildung, Arbeitsplatz, Asylantragsrücknahme); leider „nur“ (oder aber: immerhin) in modifizierter bzw. eingeschränkter Form (stichtagsabhängig und Wechsel nur in bestimmte AT, §§ 18a, b und § 19c Abs. 2 AufenthG) verabschiedet.
 - Inkrafttreten des Spurwechsels zum 23.12.2023
 - findet nur Anwendung auf Asylbewerber, die vor dem 29.03.2023 eingereist sind+ Asylantrag zurückgenommen haben
 - Ermöglichung der Nutzung von vorhandenem Fachkräftepotenzial der Asylbewerber/innen.

- **Entfristung der Regelung zur Beschäftigungsduldung**
 - Dadurch Rechts- und Planungssicherheit für Arbeitgeber/innen und die Betroffene.

- Mit der **Formulierungshilfe zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rückführung (Rückführungsverbesserungsgesetz)** sollen noch weitere Erleichterungen beim Arbeitsmarktzugang geschaffen werden; das Gesetz befindet sich allerdings noch im Gesetzgebungsverfahren und soll Anfang des Jahres 2024 im BT verhandelt werden:
 - a) **Reduzierung der Wartezeit für Ausländer, die in einer Aufnahme-einrichtung zu wohnen verpflichtet sind, von neun auf sechs Monate:**
 - Ziel: Asylsuchende frühzeitiger in Arbeit bringen und Entlastung der öffentlichen Haushalte.
 - b) **„Abschaffung von Arbeitsverboten“:**
 - Einführung des Grundsatzes der Erlaubnis zur Beschäftigung von Geduldeten durch gebundenes Ermessen (Ziel: bundeseinheitliche Anwendungspraxis).
 - **Ausnahme:** Ausländer, bei denen konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung bevorstehen, um die Durchsetzung der Ausreisepflicht nicht zu gefährden.
 - c) **Neufassung der Beschäftigungsduldung (§ 60d AufenthG)**
 - Verlegung des bisherigen einen Stichtag für die Einreise bis zum 01.08.2018 auf 31.12.2022,
 - Identitätsklärung bleibt weiterhin eine wesentliche Voraussetzung.
 - Senkung der geforderten Vorbeschäftigungszeit vor Erteilung von 18 auf 12 Monate.
 - Reduzierung des Mindestmaßes der Beschäftigung von 35 auf 20 Wochenstunden.

Allgemeine Aussagen zum Arbeitsmarktzugang:

- Das geltende Zuwanderungsrecht bietet **gerade vor dem Hintergrund der neuesten Änderungen** schon viele Möglichkeiten und einen guten rechtlichen Rahmen für reguläre Zuwanderung.
- Es ist festzuhalten, dass aufenthaltsrechtliche Rahmenbedingungen/Verfahren oft nicht das Problem des Arbeitsmarktzugangs darstellen.
- Es ist an anderen „Stellschrauben“ (wie z.B. Anerkennungsverfahren und Verkürzung der Wartezeiten zur Visumbeantragung → Zuständigkeit Auswärtiges Amt) zu drehen.

- Die Zuwanderungs-/Ausländerbehörden (ZBHen) haben ein Interesse daran, dass die Ausländer arbeiten und für ihren Lebensunterhalt sorgen.

1.2 Rückführungsverbesserungsgesetz

- Der Gesetzentwurf zur Verbesserung der Rückführung befindet sich weiterhin im Gesetzgebungsverfahren. 2. Durchgang BR vss. 02.02.2024 (steht noch nicht fest) ¹
- **Durch den Gesetzentwurf soll die Rückführung von Personen ohne Bleiberecht unterstützt werden.** Hierfür sieht der Gesetzentwurf ein Bündel an Maßnahmen vor, die effektivere Verfahren und eine konsequentere Durchsetzung der Ausreisepflicht gewährleisten sollen. Hierzu gehören u.a.:
 - **Verlängerung** der Höchstdauer des **Ausreisegewahrsams** von zehn auf 28 Tage
 - Die Anordnung und Fortdauer von Abschiebungshaft soll unabhängig von etwaigen Asylantragstellungen möglich sein
 - Erleichterung der Ausweisung von Schleusern sowie von Angehörigen der Organisierten Kriminalität
 - **Außerdem sind in dem Gesetzentwurf Maßnahmen zur Entlastung der Ausländerbehörden enthalten, um deren Leistungsfähigkeit zu stärken.**
 - So sollen u.a. Aufenthaltserlaubnisse für subsidiär Schutzberechtigte künftig mit einer Gültigkeitsdauer von 3 Jahren statt mit einer Gültigkeitsdauer von 1 Jahr erteilt werden. Dadurch werden subsidiär Schutzberechtigte anerkannten Flüchtlingen aufenthaltsrechtlich gleichgestellt.
 - Die Aufenthaltsgestattung soll von bisher längstens 3 auf nunmehr längstens 6 Monate verlängert werden, solange der Ausländer verpflichtet ist, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Im Übrigen soll die Befristung von längstens 6 auf längstens 12 Monate verlängert werden.
 - **Bewertung des MSJFSIG:** Inwieweit sich das „fertige“ Gesetz in der aufenthaltsrechtlichen Praxis konkret auf die Rückführungszahlen auswirken wird, ist aktuell nicht verlässlich abschätzbar (Hinweis: Der Bund nimmt insgesamt 600 zusätzliche Abschiebungen pro Jahr aufgrund der geplanten Rechtsänderungen an). Klar ist aber auch:

¹Das Gesetz zur Verbesserung der Rückführung (Rückführungsverbesserungsgesetz) vom 21. Februar 2024 ist am 26. Februar 2024 im Bundesgesetzblatt verkündet worden.

Die freiwillige Rückkehr wird in Schleswig-Holstein auch künftig Vorrang vor der zwangsweisen Aufenthaltsbeendigung haben!

1.3 Reform StaatsangehörigkeitsG

Kernpunkte der Reform:

- Generelle Zulassung von Mehrstaatigkeit.
- Einbürgerung künftig nach 5 statt wie bisher nach 8 Jahren möglich.
- Bei besonderen Integrationsleistungen kann Voraufenthaltszeit auf bis zu 3 Jahre verkürzt werden.
- Für den Erwerb der dt. StA eines Kindes ausländischer Eltern aufgrund der Geburt im Bundesgebiet wird die erforderliche Aufenthaltszeit des maßgeblichen Elternteils in Deutschland von 8 auf fünf 5 verkürzt.
- Bei Anspruchseinbürgerung bleibt es dabei, dass der Lebensunterhalt für sich selbst und die unterhaltspflichtigen Familienangehörigen ohne Inanspruchnahme von Sozialleistungen erbracht werden muss. Ausnahmen sollen auf ausdrücklich benannte Fälle beschränkt werden.
- Die Einbürgerungsurkunde soll grundsätzlich in einem feierlichen Rahmen in einer öffentlichen Einbürgerungsfeier ausgehändigt werden. (Lachen!)

Stand der Umsetzung:

- Der Gesetzentwurf befindet sich im Gesetzgebungsverfahren. 2. Durchgang Bundesrat vsl. 02.02.2024 (steht noch nicht fest)²

Allgemeiner Ausblick:

- Zahl der Einbürgerungsanträge wird aufgrund der Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts weiter steigen. Insbesondere die Zulassung von Mehrstaatigkeit wird viele Menschen, die bisher von der Stellung eines Einbürgerungsantrages Abstand genommen hatten, weil sie ihre Herkunftsstaatsangehörigkeit nicht aufgeben bzw. verlieren wollten, zu einer Einbürgerung motivieren.
- Ab dem Jahr 2021 ist insgesamt bereits ein deutlicher Anstieg der Einbürgerungszahlen zu erkennen. So auch in Schleswig-Holstein (2020: 2.837 / 2021: 3.495 / 2022: 5.201).

² Das StARModG wurde am 02.02.2024 tatsächlich im Bundesrat beschlossen, allerdings ist es bisher noch nicht verkündet worden durch Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt. Das Inkrafttreten soll laut Gesetz erst 3 Monate nach Verkündung erfolgen – also im Sommer 2024.

- Hauptgründe: Einbürgerung von anerkannten Schutzberechtigten, die in den Jahren 2015/16 nach Deutschland kamen, sowie Abbau von Rückständen, die aus der Covid 19-Pandemie resultierten.

1.4 GEAS

- Die europäischen Innenminister*innen haben beim Rat für Justiz und Inneres (JI-Rat) am 08.06.2023 über die Reform des GEAS verhandelt und sich auf eine umfangreiche Reform verständigt.
- Grundlegendes Ziel der GEAS-Verhandlungen war bzw. ist es, ein faires und funktionierendes Asyl-Gesamtsystem auf europäischer Ebene zu schaffen, das praktikabel ist, gleichzeitig jedoch die Rechte derer wahrt, die um internationalen Schutz innerhalb der EU nachsuchen.
- DEU hatte sich im Trilog für Ausnahmen vom Grenzverfahren für Minderjährige und ihre Familienangehörigen eingesetzt.
- Am 20.12.2023 wurde eine politische Einigung zu den o.g. GEAS-Reformvorschlägen erzielt. Im Reformpaket sind fünf Gesetzesvorschläge enthalten, die sich im Einzelnen wie folgt darstellen:
 - **Asylverfahrens-VO:** Mit der Asylverfahrens-VO soll ein einheitliches Asylverfahren in den Mitgliedstaaten gewährleistet werden. Neu ist die Einführung von verpflichtenden Grenzverfahren. Diese sollen nicht länger als 12 Wochen dauern und insbesondere bei Asylbewerbern aus Ländern mit einer geringen Anerkennungsquote (unter 20 %) angewendet werden (z.B. Türkei (zzt. Platz 2 der Asylsuchenden in D). Dem Vernehmen nach konnte das EP keine Ausnahmen für Minderjährige und deren Familien durchsetzen.
 - **Asyl- und Migrationsmanagement-VO:** Mit der Asyl- und Migrationsmanagement-VO soll die Zuständigkeit für die Durchführung des Asylverfahrens unter den Mitgliedstaaten geklärt werden. Neben den Zuständigkeitskriterien sieht der Vorschlag insbesondere einen verpflichtenden Solidaritätsmechanismus vor, der unter anderem auch finanzielle Beiträge anstelle einer Übernahme von Schutzsuchenden zulässt.
 - **weitere VO'en:** Screening-VO, EURODAC-VO und Krisen-VO (*Anm.: Für diese Veranstaltung nicht von Bedeutung*)
- Die fertigen Gesetzestexte liegen noch nicht vor. Im Anschluss an die politische Einigung sind dafür noch umfangreiche technische Arbeiten notwendig, die sich möglicherweise noch bis ins Frühjahr 2024 hinziehen können.

- Ziel ist es, den Gesetzgebungsprozess rechtzeitig vor der Europawahl im Juni 2024 abzuschließen. Dieses Ziel wird mit der jetzt gefundenen Einigung voraussichtlich erreicht werden können.

2. Chancen-Aufenthaltsrecht

2.1 Rechtslage und Antragsituation in SH

- Die Erteilungsvoraussetzungen des § 104c AufenthG sind im Vergleich zu vorherigen „Altfallregelungen“ (z.B. § 104a AufenthG) niederschwelliger:
Es muss i.d.R. lediglich ein 5-jähriger Voraufenthalt gegeben sein, ein Bekenntnis zur Freiheitlichen Demokratischen Grundordnungen abgegeben werden und es dürfen keine erheblichen Straftaten vorliegen.
- Die Anwendung in SH läuft relativ geräuschlos. Hierzu werden nicht nur die frühzeitig veröffentlichten Anwendungshinweise des Bundes sondern auch die des MSJFSIG – hoffentlich – beigetragen haben.
- Wie bereits von der Ministerin ausgeführt, wird interessant und ungleich schwieriger der Übergang in die Aufenthaltsrechte, die an nachhaltige Integrationsleistungen anknüpfen:
Denn die Erteilungsvoraussetzungen - insbesondere des § 25b AufenthG - sind deutlich schwerer zu erfüllen.

Hier geht es um die Punkte:

- **Identitätsklärung.** Gerade dieser Punkt hat eine herausgehobene Bedeutung, da er explizit als Erteilungsvoraussetzung in den § 25b AufenthG zum Übergang von §104c AufenthG in das Aufenthaltsrecht bei nachhaltiger Integration übernommen worden ist. Anders als bei Erteilung des Chancen-Aufenthaltsrechts gehört die Identitätsklärung zu den unbedingten Erteilungsvoraussetzungen: Die 18 Monate sollen auch und wesentlich dafür genutzt werden, eine bislang unklare Identität zu klären und z.B. einen Nationalpass als Identitätsdokument zu beschaffen.

- **Sprachkenntnisse** – d.h. es müssen hinreichende mündliche Deutschkenntnisse im Sinne des Niveaus A2 des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen vorliegen

- Überwiegende **LU Sicherung** – dies ist dann der Fall, wenn der

LU tatsächlich zum größten Teil aus Erwerbstätigkeit (**51 %**) bestritten wird. Bei Bezug öffentlicher Mittel muss das Einkommen aus Erwerbstätigkeit insgesamt deutlich überwiegen.

In bestimmten Fällen reicht auch eine Prognose zur – dann vollständigen - Sicherung des LU.

- **Antragssituation / Zahlenlage für SH**

- Dank der monatlichen Statistik-Meldungen, die die ZBHen dem Fachreferat zuleiten, haben wir – neben den grundsätzlichen Auswertungen des AZR - einen guten Überblick über das Antrags- und Entscheidungsgeschehen in Schleswig-Holstein.

- Wir gehen in SH von **6.100-6.500 Personen** aus, die sich zum 31.10.2022 fünf Jahre ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis in Schleswig-Holstein aufgehalten haben und damit zunächst **potenziell für § 104c AufenthG in Betracht kommen**. Auch das Monitoring des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge geht von einem Potential von knapp 6.100 Personen für Schleswig-Holstein aus. Aus dem AZR lässt sich diese Personengruppe tatsächlich exakt **nicht ermitteln**.

- Bis zum 10.01.2024 wurden **über 3.300 Anträge** bei den ZBHen in Schleswig-Holstein gestellt. Wir können also davon ausgehen, dass die Hälfte oder sogar mehr als die Hälfte der Zielgruppe bereits einen Antrag gestellt hat. Die andere Hälfte kann dies noch bis zum 31.12.2025 nachholen.

- Das größte **Antragsaufkommen** hat dabei bis Ende April 2023 stattgefunden: Bis zu diesem Zeitpunkt ist die Hälfte der bislang vorliegenden Anträge gestellt worden.

Seitdem gibt es in Schleswig-Holstein „nur noch“ durchschnittlich 200 Anträge pro Monat, wobei das Antragsaufkommen im letzten Quartal deutlich abgenommen hat.

- **82 %** der bislang gestellten Anträge konnten **bewilligt** werden.

- **Knapp über 8 %** der Anträge – das sind 270 - konnten **nicht bewilligt** werden.

- Häufigster Ablehnungsgrund mit 49 % sind **nicht erfüllte Voraussetzungen**. Auf Platz zwei liegen **Straftaten** mit knapp 38 %.

- Überraschend ist auch eine weitere Zahl: Bei 274 Personen (entspricht knapp 8,3%) konnte im Antragsverfahren zum Chancen-

Aufenthaltsrecht **direkt** eine Aufenthaltserlaubnis nach den §§ 25a,b AufenthG erteilt werden.

- Und: Es wurden bereits vor Ablauf der 18 Monate von 49 Personen **Folgeanträge** aus dem Chancen-Aufenthaltsrecht heraus gestellt, 47 davon erfolgreich.
- Die Zahlen könnten zu der Annahme verleiten, dass das Chancen-Aufenthaltsrecht eine wirkliche Chance zum Übergang in die Bleiberechte darstellt.

2.2 Integrationsangebote des MSJFSIG, die gerade auch für die Begünstigten im Chancen-Aufenthaltsrecht relevant sind

Das Land fördert ergänzend zu den Bundesangeboten weitere, auch für diese Zielgruppe relevante Maßnahmen. Hier sind insbesondere zu nennen:

- **Landesgeförderte Koordinierungsstellen für Integration und Teilhabe (KIT):** Förderung von 2 Personalstellen in den Kreisen und kreisfreien Städten, die grob gesagt auf struktureller Ebene auf funktionierende Integrationsprozesse vor Ort hinwirken sollen und deshalb auch potentielle Herausforderungen beim ChaR in den Blick nehmen.
- **Migrationsberatung SH:** durch Bundesangebot und ergänzendes eigenes Landesprogramm gibt es ein flächendeckendes Beratungsangebot in SH
- **STAFF:** eigenes Sprachförderprogramm des Landes:
 - Dieses stand und steht auch Geduldeten zur Verfügung und konnte daher bereits vor Inanspruchnahme des ChaR von dem Personenkreis genutzt werden
 - Ist gerade auch vor dem Hintergrund teilweise langer Wartezeiten auf den Integrationskurs hilfreich im Hinblick auf die notwendigen Sprachkenntnisse der vom ChaR Begünstigten

Zur Wahrheit gehört aber:

Es ist schwierig zu erfassen, wie die Inhaber: innen des Chancen-Aufenthaltsrechts das 18-monatige Zeitfenster tatsächlich nutzen:

- Haben Sie mit der **Identitätsklärung** begonnen, sofern dies bislang der Punkt war, der die Einräumung eines sonstigen

Aufenthaltsrechts verhindert hat?

- Wie hoch ist der **Sprachkursbedarf** der Zielgruppe tatsächlich? Ist der Integrationskurs für die Zielgruppe das passende Angebot **und** lässt sich dieser in den 18 Monaten mit der Vermittlung in den Arbeitsmarkt vereinen?
- Und überhaupt: Sind die Chancen-Aufenthaltsrechts-Begünstigten hierfür in den Verfahren der Bundesagentur für Arbeit?
- Wir sollten uns auch fragen, wie die Antragszahl erhöht werden kann. Denn die Kehrseite einer Antragsquote von gut 50 % ist, dass knapp 50 % der Menschen aus der Zielgruppe noch keinen Antrag gestellt haben.

Die heutige Veranstaltung ist eine gute Gelegenheit, um diese Fragen aus den unterschiedlichen Blickwinkeln heraus zu beleuchten.

Einig sollten wir uns sein: Wir alle müssen ein großes Interesse daran haben, dass das Chancen-Aufenthaltsrecht in Schleswig-Holstein ein Erfolgsmodell wird und wir einen hohen Prozentsatz an Folgeanträgen haben werden, die positiv beschieden werden können. Denn –die Ministerin erwähnte es bereits- dieser Personenkreis ist auch eine Chance für unsere Gesellschaft, z.B. bei der Begegnung des demografischen Wandels und gegen den Arbeitskraftmangel.