

Gesetz zur Einführung eines Chancen- Aufenthaltsrechts

ChAR-Gesetz

Inhaltsverzeichnis

1. Vorbemerkung	2
2. Zusammenfassende Bewertung	2
3. Bewertung einzelner Regelungsbereiche	3
3.1. Artikel 1 Änderung des Aufenthaltsgesetzes.....	3
a) Chancen-Aufenthaltsrecht.....	3
b) Aufenthaltsgewährung für bislang geduldete gut integrierte Jugendliche und für nachhaltig integrierte Erwachsene	4
c) Änderung und Klarstellung der Zugangsmöglichkeiten zu Integrationskursen.....	4
3.2. Artikel 3 Änderung des Fachkräfteeinwanderungsgesetz	5

17. Juni 2022

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Vorstandsbereich 04

Volker Roßocha
Beauftragter für Migrations- und
Antirassismuspolitik

Redaktion:

Vera Egenberger

vera.egenberger@dgb.de

Volker Roßocha

volker.rossocha@dgb.de

www.dgb.de

1. Vorbemerkung

Der Referentenentwurf für ein Gesetz zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrecht (Stand 27.05.2022) wurde dem DGB mit Schreiben vom 7. Juni 2022 übermittelt und um Stellungnahme bis 17. Juni 2022 gebeten. Der DGB bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Kern des geplanten Gesetzes ist die Einführung einer Aufenthaltserlaubnis auf Probe für bislang Geduldete Personen. In diesem Zusammenhang werden auch Wartefristen für die Aufenthaltsgewährung für gut integrierte Jugendliche und nachhaltig integrierte Erwachsene verkürzt. Diese war bereits im Koalitionsvertrag vereinbart.¹ Zudem werden die Zugangsmöglichkeiten zur Teilnahme an einem Integrationskurs erweitert und klargestellt, dass auch ukrainische Geflüchtete teilnehmen können.

Daneben enthält der Referentenentwurf die Änderungen des Fachkräfteeinwanderungsgesetz, die sich auf die Entfristung der Regelungen zur Möglichkeit der Vermittlungsabsprachen (§ 16d, Abs. 4 AufenthG) und zur Arbeitsplatzsuche (§ 17 Abs. 1) sowie Erleichterungen beim Familiennachzug zu Fachkräften und IT-Spezialisten.

2. Zusammenfassende Bewertung

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaftern haben im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des Aufenthalts- und des Asylgesetzes auf die aufenthalts- und integrationspolitisch problematische Situation von Geduldeten hingewiesen. Ganz besonders abträglich ist aus seiner Sicht die stark eingeschränkte Möglichkeit zur langfristigen Lebensplanung für Erwachsene, Jugendliche und Kinder.

In der Folge werden Geduldete häufig in prekären, teils irregulären und besonders schweren Beschäftigungen eingesetzt.²

Der DGB begrüßt den Vorschlag für ein Chancenaufenthaltsrecht, auch wenn der Titel eine ausschließliche Verantwortung der Geduldeten für den Erfolg suggeriert. Gleichwohl kritisiert er

- **die Stichtagsregelung, denn die Kettenduldungen werden mit den vorgeschlagenen Regelungen nicht abgeschafft und**
- **die einjährige Befristung der Probeaufenthaltsurlaubnis – angesichts der Probleme beim Zugang zu Integrationsmaßnahmen und bei der Identitätsfeststellung.**

Der DGB hält eine Entfristung der Regelung sowie eine längere Dauer der Probeaufenthaltsurlaubnis, einschl. einer Verlängerungsmöglichkeit für erforderlich.

Der DGB begrüßt die vorgeschlagene Verkürzung der erforderlichen Voraufenthaltszeiten für die Aufenthaltsgewährung gut integrierter Jugendlicher sowie nachhaltig integrierter Erwachsener.

¹ Koalitionsvertrag zwischen SPD, Grünen und FDP, Kapitel Integration, Migration, Flucht formuliert: „Der bisherigen Praxis der Kettenduldungen setzen wir ein Chancen-Aufenthaltsrecht entgegen: Menschen, die am 1. Januar 2022 seit fünf Jahren in Deutschland leben, nicht straffällig geworden sind und sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennen, sollen eine einjährige Aufenthaltserlaubnis auf Probe erhalten können, um in dieser Zeit die übrigen Voraussetzungen für ein Bleiberecht zu erfüllen (insbesondere Lebensunterhaltssicherung und Identitätsnachweis gemäß §§ 25 a und b AufenthG).“

² Siehe auch Karin Gottschall, Manuela Schwarzkopf. Irreguläre Arbeit in Privathaushalten. Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitspapier 217. [p_arbp_217.pdf \(boeckler.de\)](https://www.boeckler.de/p_arbp_217.pdf)

Aus Sicht des DGB ist die vorgeschlagene Erweiterung der Zugangsmöglichkeiten zu den Integrationskursen sinnvoll. Er weist aber darauf hin, dass der Koalitionsvertrag den Zugang für alle nach Deutschland kommenden Menschen vorsieht.

Der DGB begrüßt die Entfristung der Regelungen zur Ausbildungs- und Arbeitsplatzsuche, lehnt aber die Möglichkeit der Probearbeit (§ 20 Abs. 1) für die längeren Zeiträume ausdrücklich ab³. Sie eröffnet Tür und Tor zur missbräuchlichen Nutzung für eine illegale Nebenbeschäftigung und für ausbeuterische Arbeitsverhältnisse. Zudem weist er auf seine Kritik zu den Anforderungen an Deutschkenntnisse und zur unterschiedlichen Aufenthaltsdauer im Anschluss an ein Studium oder eine Berufsausbildung hin.

Der DGB ist überzeugt, dass die Eingliederung von langfristig geduldeten Personen neben den aufenthaltsrechtlichen Verbesserungen auch speziell für diese Gruppe konzipierte Maßnahmen zum Erlernen der deutschen Sprache, zur beruflichen Qualifizierung und zur Verhinderung von Arbeitsausbeutung bedarf.

Nur im Zusammenspiel von aufenthaltsrechtlicher Sicherheit und Integrations- und Qualifikationsförderung können die von den Koalitionsparteien formulierten Ziele, der Ordnung des komplizierten Systems der Duldungstatbestände und Schaffung von Chancen für Menschen, die bereits Teil der Gesellschaft geworden sind, erfolgreich umgesetzt werden. Daher bedarf es zur Umsetzung der im Koalitionsvertrag enthaltenen Ziele und Maßnahmen, neben der Abschaffung der sogenannten Duldung-light, dringend weiterer Vorschläge zur Änderung des Aufenthaltsrechts.⁴

3. Bewertung einzelner Regelungsbereiche

3.1. Artikel 1 Änderung des Aufenthaltsgesetzes

a) Chancen-Aufenthaltsrecht

In Deutschland leben rund 240.000 ausreisepflichtige Personen mit einer Duldung, davon rund 105.000 mehr als fünf Jahre. Viele von ihnen haben – trotz des unsicheren Aufenthalts – die deutsche Sprache erlernt und eine Beschäftigung aufgenommen, erfüllen aber nicht die Voraussetzungen für einen längerfristigen oder dauerhaften Aufenthalt in Deutschland. Die Regelungen zum Chancenaufenthaltsrecht zielen darauf ab, geduldeten Personen – unter bestimmten Voraussetzungen – den Weg in einen dauerhaften Aufenthalt zu ermöglichen. Gleichzeitig soll die Zahl der Geduldeten reduziert und somit die Ausländerbehörden entlastet werden, so die Begründung des Referentenentwurfs.

Der DGB unterstützt grundsätzlich die Absicht, längerfristig in Deutschland geduldeten Personen den Weg in einen Daueraufenthalt zu ermöglichen.

Umgesetzt werden sollen die Ziele zunächst dadurch, dass geduldeten Personen unter bestimmten Voraussetzungen eine einjährige Aufenthaltserlaubnis erteilt wird, damit sie die Voraussetzungen für eine „Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration (§ 25b AufenthG) erfüllen können.

³ Im Rahmen eines konkret laufenden Bewerbungsverfahren zur Ermittlung von Kompetenzen und Fähigkeiten kann eine Arbeitsprobe sinnvoll sein. Sie muss aber – wegen der Gefahr des Missbrauchs – auf höchstens einen Tag pro Bewerbungsverfahren begrenzt werden.

⁴ Der DGB weist in diesem Zusammenhang auch auf die Stellungnahme von PRO-ASYL vom 16. Juni 2022 hin, in der etliche auch vom DGB mitgetragene Änderungsvorschläge enthalten sind.

Vorsehen ist in § 104c (AufenthG-E) eine Stichtagsregelung, nach der geduldeten Personen, die zum 1. Januar 2022 bereits fünf Jahre ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen in Deutschland leben, eine einjährige Aufenthaltserlaubnis erteilt werden soll, dies unabhängig von der eigenen Lebensunterhaltssicherung, einer geklärten Identität oder der Einreise mit einem gültigen Visum. Einbezogen sind auch Angehörige der Kernfamilie, auch wenn sie noch nicht fünf Jahre geduldet in Deutschland leben.

Vorsetzungen für die Erteilung sind unter anderem ein Bekenntnis zur demokratischen Grundordnung, einer weitgehenden Straffreiheit oder einer Täuschung der Identität bei einer Abschiebung. Ausgeschlossen von der Aufenthaltserlaubnis auf Probe sind auch Familienangehörige eines straffällig gewordenen Angehörigen der Kernfamilie. Sie können nur in Härtefällen ein Chancenaufenthaltsrecht erhalten.

Der DGB befürwortet die Regelungen in § 104c, Absatz 1 im Grundsatz, hält aber angesichts der weiterhin vorhandenen Kettenduldungen eine Stichtagsregelung für nicht sinnvoll. Zudem kritisiert der DGB die Voraussetzung einer ununterbrochenen Duldung, vor allem bei Fällen, bei denen eine Duldung aufgrund fehlender Voraussetzungen für eine befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt wurde. Hier braucht es eine Ausnahmeregelung. Zudem sollten Zeiten der Duldung nach § 60b Abs. 5 angerechnet werden.

Die Aufenthaltserlaubnis nach § 104c (AufenthG-E) wird nur für ein Jahr erteilt. In diesem Zeitraum sollen die Voraussetzungen für ein Bleiberecht nach § 25b AufenthG erworben werden. Dazu gehören eine eigenständige Lebensunterhaltssicherung, hinreichende Deutschsprachkenntnisse, der Identitätsnachweis und das Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Straftäter und Personen, die ihre Abschiebung aufgrund von falschen Angaben verhindert haben, bleiben ausgeschlossen.

Angesichts des vielfach vorhandenen Ausschlusses geduldeter Personen vom Arbeitsmarkt und den Integrationskursen bezweifelt der DGB, dass die Personen innerhalb eines Jahres die Voraussetzungen für eine Aufenthaltsgewährung erfüllt werden können. Für viele Geduldete ist die Anforderung nach Klärung der Identität nur schwer zu erfüllen. Daher hält der DGB eine mindestens 18-monatige Probe-Aufenthaltserlaubnis, einschließlich einer Verlängerungsmöglichkeit, sowie die Schaffung alternativer Möglichkeiten zur Identitätsklärung für erforderlich.

b) Aufenthaltsgewährung für bislang geduldete gut integrierte Jugendliche und für nachhaltig integrierte Erwachsene

Ergänzt wird die Regelung nach § 104c AufenthG-E durch eine Verkürzung der Voraufenthaltszeiten für die Erteilung einer Aufenthaltsgewährung gut integrierter Jugendlicher und Heranwachsender nach § 25a AufenthG von vier auf drei Jahre. Zudem soll die Voraufenthaltszeit bei einer Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration gemäß § 25b Abs. 1 AufenthG von acht auf sechs Jahre und im Fall des Zusammenlebens mit minderjährigen Kindern von sechs auf vier Jahre verkürzt werden.

Der DGB begrüßt die Verkürzung der erforderlichen Voraufenthaltszeiten zur Aufenthaltsgewährung für integrierte Jugendliche und nachhaltig integrierte Erwachsene.

c) Änderung und Klarstellung der Zugangsmöglichkeiten zu Integrationskursen

Vorgesehen ist zunächst in § 44 Abs. 4 AufenthG eine Streichung der Stichtagsregelung bei ausländischen Staatsangehörigen, die eine Aufenthaltsgestattung besitzen. Zudem soll in diesem Zusammenhang der Ausschluss von Personen aus sicheren Herkunftsstaaten gestrichen werden. Die gleichen Streichungen sollen auch bei den

berufsbezogenen Sprachkursen (§45a AufenthG) vorgenommen werden. Die Streichungen haben das Ziel den Zugang zu Integrationsmaßnahmen unabhängig vom Einreisedatum und vom Herkunftsland zu ermöglichen.

Schließlich wird in § 44 Abs. 4 AufenthG klargestellt, dass auch Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG, das sind ukrainische Geflüchtete, einen Zugang zu Integrationsmaßnahmen erhalten.

Der DGB begrüßt die Streichung des Ausschlusses von Personen aus sicheren Herkunftsländern und die Klarstellung der Zugangsmöglichkeiten hinsichtlich ukrainischer Geflüchteter. Er weist aber darauf hin, dass damit die Vorgaben des Koalitionsvertrages noch nicht erfüllt sind. Darin wollen die Koalitionsparteien allen nach Deutschland einreisenden Personen von Anfang an einen Integrationskurs anbieten. Diesem Ziel folgend wäre eine Streichung der in § 44 enthaltenen Aufzählung sinnvoll, denn auch Personen mit einem befristeten Aufenthalt erfüllen häufig die in § 44 Abs. 1 Satz 2 AufenthG enthaltene Voraussetzung eines länger als 18 Monate bestehenden Aufenthalts.

3.2. Artikel 3 Änderung des Fachkräfteeinwanderungsgesetz

Nach Artikel 54 des Fachkräfteeinwanderungsgesetz treten besondere Bestimmungen zum Abschluss von Vermittlungsabsprachen mit Arbeitsagenturen von Herkunftsländern am 1. März 2025 außer Kraft. Dies trifft für Vermittlungsabsprachen hinsichtlich der Aufenthaltserlaubnisse zur Anerkennung von Berufsqualifikationen (§ 16 Abs. 4 Nr. 2 AufenthG). Zum gleichen Zeitpunkt tritt eine Regelung zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Suche nach einer qualifizierten Berufsausbildung (§ 17 Abs. 1 AufenthG) sowie zur Suche nach einem Arbeitsplatz, dessen Ausübung einer Berufsausbildung (§ 20 Abs. 1 AufenthG) bedarf außer Kraft.

Der vorliegende Referentenentwurf sieht vor, die genannten Regelungen zu entfristen. Begründet wird die Entfristung mit einem dauerhaften Fachkräftemangel sowie damit, dass die Regelungen bereits zwei Jahre erprobt wurden. Im Hinblick auf die Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche heißt es, es die Aufenthaltserlaubnis solle dauerhaft die Möglichkeit bieten, „dass Arbeitgeber eine passende Fachkraft vor dem Abschluss eines Arbeitsvertrages direkt vor Ort kennenlernen können.“

Der DGB weist zunächst darauf hin, dass

- entsprechend der Begründung des Fachkräfteeinwanderungsgesetz die Befristung eine Evaluierung der Maßnahmen ermöglichen sollte
- mit der Entfristung von § 20 Abs. 1 auch die Möglichkeit zur sozialversicherungsfreien Probebeschäftigung (bis zu zehn Stunden je Woche) entfristet wird

Der DGB ist überzeugt, dass die Bemühungen der Bundesagentur für Arbeit und anderer staatlichen Stellen Vermittlungsabsprachen mit Herkunftsländern abzuschließen, dringend evaluiert werden müssen.

Er ist weiterhin – siehe auch seine Stellungnahme zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 30. Januar 2019 – der Auffassung, dass eine Entfristung der Regelungen zur Ausbildungsplatz- und Arbeitsplatzsuche im Grundsatz erforderlich ist. Gleichwohl lehnt er weiterhin die Möglichkeit zur Probebeschäftigung, entsprechend § 20 Abs. 1 AufenthG ab. Probebeschäftigungen werden häufig nicht zum Kennenlernen einer/s Bewerber/in genutzt, sondern sie werden bereits in die Arbeitsläufe integriert, ohne Gehalt oder soziale Absicherung zu bekommen.