

Flüchtlingsrat Nds. e.V. • Röpkestr. 12 • 30173 Hannover

An das

Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V.
Röpkestr. 12

Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport
z.H. Frau Caroline Rennspies
per Mail: Caroline.Rennspies@mi.niedersachsen.de

Claire Deery
Vorstandsvorsitzende
Tel.: 0511 – 98 24 60 30
Fax: 0511 – 98 24 60 31
cd@nds-fluerat.org
www.nds-fluerat.org

Stellungnahme

Neufassung der Niedersächsischen Anwendungshinweise zur Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und jungen Volljährigen (§ 25a AufenthG)

Sehr geehrte Frau Rennspies,

anliegend finden Sie unsere Stellungnahme zur Neufassung der Niedersächsischen Anwendungshinweise zur Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und jungen Volljährigen (§ 25a AufenthG).

Wir bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme.

Bei Rückfragen kontaktieren Sie uns gerne.



Claire Deery
(Vorstandsvorsitzende)

Zu 1. Vorbemerkung

a) Wir schlagen vor, den nachfolgenden Absatz, der sich unter „6. Sonstiges, Verfahren“ findet, - erweitert um die hervorgehobene Formulierung - in die Vorbemerkung aufzunehmen.

*„Auch Aufenthaltstitel nach § 25a AufenthG bedürfen eines Antrags (§ 81 Abs. 1 AufenthG). Die Ausländerbehörden sind im Rahmen ihrer Hinweis- und Anstoßpflichten nach § 82 Abs. 3 AufenthG **jedoch** gehalten, die betroffenen Ausländerinnen und Ausländer auf die Regelungen des § 25a AufenthG hinzuweisen und der Ausländerin oder dem Ausländer - z. B. im Rahmen einer Duldungsverlängerung oder ggfs. auch zur Konkretisierung eines Antrages i. R. d. § 104c AufenthG - ggf. auch eine Antragstellung zu empfehlen.“*

Viele Ausländerbehörden nehmen ihre Hinweis- und Anstoßpflichten unserer Erfahrung nach nicht (ausreichend) wahr. Durch die Aufnahme der Hinweis- und Anstoßpflichten in die Vorbemerkung kann mehr Bewusstsein für diese geschaffen werden.

Die Wahrnehmung der Hinweis- und Anstoßpflichten durch die Ausländerbehörden ist aus unserer Sicht auch deshalb wichtig, weil die potentiell begünstigten Personen die Rechtslage in aller Regel nicht kennen und dementsprechend überhaupt nicht wissen, dass sie die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis erfüllen.

b) Zudem schlagen wir vor, nach dem Absatz zu den Hinweis- und Anstoßpflichten - in der Vorbemerkung – Folgendes zu ergänzen.

„Sofern einzelne Voraussetzungen für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis (noch) nicht vorliegen, benennen die Ausländerbehörden diese gegenüber den potentiell begünstigten Personen. Zudem informieren die Ausländerbehörden potentiell begünstigte Personen über zivilgesellschaftliche Organisationen und Stellen, die eine aufenthaltsrechtliche Beratung anbieten.“

Die ausdrückliche Benennung der fehlenden Erteilungsvoraussetzungen – im Rahmen der Hinweis- und Anstoßpflichten – erhöht die Planungs- und Rechtssicherheit auf Seiten der potentiell begünstigten Personen. Zudem macht sie eine zielführende Unterstützung der potentiell begünstigten Personen durch Beratungsstellen überhaupt erst möglich.

Die Information über einschlägige zivilgesellschaftliche Beratungsangebote ist erforderlich, weil den potentiell begünstigten Personen häufig über diese keine Kenntnis haben.

Zu 3.1.1 Begünstigter Personenkreis

Wir schlagen vor, folgende Klarstellung aufzunehmen, um landesweit eine einheitliche Rechtsanwendung zu gewährleisten.

„Die potentiell begünstigten Personen können jedoch im Laufe des behördlichen oder verwaltungsgewärtlichen Verfahrens in den Anwendungsbereich des § 25a Absatz 1 AufenthG „hineinwachsen“ (vgl. z.B. Sächsisches OVG, Beschluss vom 29.06.2018, Az.: 3 B 57/17, Rn. 15). Maßgeblicher Zeitpunkt für das Erreichen des Mindestalters von 14 Jahren oder der 12-monatigen Duldung ist der Zeitpunkt der Erteilung bzw. Entscheidung über die Aufenthaltserlaubnis.“

Zu 3.1.1.1 Inhaberinnen und Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 104c AufenthG

Damit möglichst vielen Inhaber:innen des Chancen-Aufenthaltsrechts der Übergang in ein Bleiberecht nach § 25a AufenthG gelingt, schlagen wir folgende Ergänzung vor.

„Besteht die begründete Aussicht auf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG, soll den Inhaber:innen des Chancen-Aufenthaltsrechts eine Fiktionsbescheinigung gem. § 81 Abs. 4 S. 1 i. V. m. Abs. 5 und Abs. 5a AufenthG für die Dauer von 12 Monaten ab Antragstellung ausgestellt werden. Die Gültigkeitsdauer der Fiktionsbescheinigung können die Begünstigten nutzen, um die noch fehlenden Erteilungsvoraussetzungen zu schaffen.“

Eine vergleichbare Regelung hat das Land in der Vergangenheit bereits im Rahmen der Anwendungshinweise zur Ausstellung von Fiktionsbescheinigungen für Drittstaatsangehörige aus der Ukraine (vom 27.12.2022, Az.: 64.12- 12230/ 1-8 (§24)) erlassen.

Zu 3.1.1.2 12-monatige Vorduldungszeit

Um sämtlichen berechtigten Interessen der potentiell begünstigten Personen gebührend und wohlwollend Rechnung zu tragen, schlagen wir vor, folgende Regelung aufzunehmen.

„Wird die zwölfmonatige Vorduldungszeit im maßgeblichen Entscheidungszeitpunkt noch nicht erfüllt, ist zu prüfen, ob weiterhin Duldungsgründe im Sinne von § 60a AufenthG vorliegen. In diesem Zusammenhang wird zur Erteilung einer Duldung aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen im Ermessen der Ausländerbehörde (vgl. § 60a Absatz 2 Satz 3 AufenthG) auch auf die Allgemeinen Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zur Duldungserteilung nach § 60a AufenthG vom 30. Mai 2017, Teil III, Nummer 2, hingewiesen. Das der Ausländerbehörde eingeräumte Ermessen ist (auch) in diesem Zusammenhang regelmäßig zugunsten der/des Betroffenen auszuüben.“

Eine wortgleiche Regelung findet sich auch in den Anwendungshinweisen des Landes Nordrhein-Westfalen zu § 25a AufenthG (vom 24. Juni 2024, Az.: 513-26.11.01-000003-2020-000066).

Zu 3.1.2.1 (schädliche) Unterbrechungen des Voraufenthaltes

Nach dem Entwurf sollen bei einer Unterbrechung des Aufenthalts von mehr als drei Monaten die Aufenthaltszeiten vor der Unterbrechung nicht mehr berücksichtigt werden.

In Bezug auf Inhaber:innen einer Aufenthaltserlaubnis steht diese Regelung jedoch im Widerspruch zu § 51 Abs. 1 Nr. 7 AufenthG. Danach erlischt der Aufenthaltstitel (erst), „wenn der Ausländer ausgereist und nicht innerhalb von sechs Monaten [...] wieder eingereist ist.“ Daraus folgt unseres Erachtens, dass bei Inhaber:innen einer Aufenthaltserlaubnis eine Unterbrechung des Aufenthalts von sechs Monaten unschädlich ist, sofern der Auslandsaufenthalt erkennbar nicht auf die endgültige Aufgabe des Lebensmittelpunkts im Bundesgebiet gerichtet war.

Daher sollte der Entwurf entsprechend angepasst werden.

3.1.3. Erfolgreicher Schulbesuch oder anerkannter Schul- oder Berufsabschluss

a) Nach dem Entwurf stellt die „Teilnahme an vorbereitenden schulischen Maßnahmen (z. B. an Volkshochschulen), mit denen die Ablegung der Prüfung für einen entsprechenden Schulabschluss vorbereitet wird, [...] in der Regel keinen Schulbesuch im Sinne des § 25a AufenthG“ dar.

Diese Regelung wird der Lebensrealität junger Geflüchteter jedoch nicht gerecht. So gibt es eine Vielzahl junger Geflüchteter, die kurz vor der Volljährigkeit stehen und nach einem Jahr in der Berufseinstiegsklasse die Berufsschule verlassen müssen, da ihre Schulpflicht und damit auch ihr Recht auf einen Schulbesuch endet. Sie sind gezwungen, alternative Wege zu finden, um eine Schule zu besuchen und ihren Schulabschluss zu erlangen.

Die Anwendungshinweise des Landes NRW (vom 24. Juni 2024, Az.: 513-26.11.01-000003-2020-000066) tragen diesem Umstand Rechnung und sollten deshalb angepasst auf Niedersachsen übernommen werden.

Daher schlagen wir die Aufnahme nachfolgender Regelung vor.

„Ebenfalls stellt der Besuch von Volkshochschulen einen Schulbesuch im Sinne des § 25a Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 Alternative 1 AufenthG dar, sofern es sich um Lehrgänge zum nachträglichen Erwerb von Schulabschlüssen nach dem NEBG handelt.“

b) Trotz der Schulpflicht (§ 63 Abs. 1 S. 1 NSchG) haben minderjährige Geflüchtete wegen der Überlastung des Regelschulsystems und des damit einhergehenden Defizits an Schulplätzen auch in Niedersachsen oftmals keinen unmittelbaren Zugang zu einem Schulplatz.

Viele Kinder und Jugendliche haben bzw. hatten teilweise überhaupt keine Möglichkeit eine Regelschule zu besuchen. Andere wiederum mussten bzw. müssen sehr lange warten, um an einer solchen aufgenommen zu werden. Einige Kommunen haben deshalb Modellprojekte aufgelegt, die den Minderjährigen eine erste Möglichkeit zum Deutschlernen bieten und ihnen das Ankommen sowie den Start in die Schule erleichtern.

Damit das – staatlich zu verantwortende - Defizit an Schulplätzen bei der Verfestigung des Aufenthalts nicht zum Nachteil der potentiell Berechtigten gereicht und ihre Integrationsbemühungen gebührend honoriert werden, schlagen wir die Aufnahme folgender Regelung vor.

„Überdies stellt auch der Besuch von Sprachkursen oder Weiterbildungen, die auf einen Schulbesuch, -abschluss oder eine Ausbildung vorbereiten, einen Schulbesuch im Sinne des § 25a Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 Alt. 1 AufenthG dar, sofern keine Möglichkeit des Besuchs einer Regelschule bestand.“

Hierfür spricht überdies, dass auch die Teilnahme an einer Berufsschulmaßnahme wie SPRINT als Schulbesuch anerkannt wird.

Zu 3.1.3.1 Ausnahmen wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung

In der Praxis kommt es unserer Beobachtung nach regelmäßig dazu, dass Ausländerbehörden überzogene Anforderungen an den Nachweis einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung stellen, die die potentiell berechtigten Personen an einem erfolgreichen Schulbesuch oder dem Erwerb eines Abschlusses hindern.

Daher schlagen wir vor, folgendes aufzunehmen

„Als Nachweis einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung, die die potentiell berechtigten Personen an einem erfolgreichen Schulbesuch oder dem Erwerb eines Abschlusses hindern, werden Atteste, Gutachten oder Stellungnahmen von

- einschlägigen Fachärzt:innen*
- Psycholog:innen*
- allen Sozialleistungsträgern (Agentur für Arbeit, Jobcenter, Rentenversicherung, medizinischer Dienst der Krankenkassen etc.) akzeptiert.“*

Zu 3.1.4 Zeitpunkt der Antragstellung

An dieser Stelle heißt es im Entwurf:

„Anträgen, die zwar noch als junge Volljährige oder junger Volljähriger gestellt werden, die oder der Betroffene aber die maßgeblichen Erteilungsvoraussetzungen, wie z. B. den dreijährigen Aufenthalt, zu diesem Zeitpunkt noch nicht erfüllt, kann nicht entsprochen werden.“

Die vorstehende Regelung steht jedoch im Widerspruch zu der Regelung unter „3.1.1.2 12-monatige

Vorduldungszeit“ dort heißt es:

„Maßgeblicher Zeitpunkt für das Vorliegen der (12-monatigen) Duldung (oder eines Anspruchs) ist der Zeitpunkt der Erteilung bzw. Entscheidung über die Aufenthaltserlaubnis. Der Wortlaut der Norm und auch die Gesetzesmaterialien enthalten keinen Anhaltspunkt dafür, dass der Gesetzgeber von diesem allgemein maßgeblichen Zeitpunkt hätte abweichen wollen.“

Daher schlagen wir vor, ausschließlich die zitierte Regelung aus 3.1.1.2 (auch) an dieser Stelle aufzunehmen, um diesen Widerspruch aufzulösen.

3.1.5 Positive Integrationsprognose

a) Wir schlagen vor, nachfolgend kenntlich gemachtes zu streichen.

*„jede strafrechtliche Verurteilung/Verfehlung/Auffälligkeit, **insbesondere die**, die ein Ausweisungsinteresse begründen könnte [...] im Rahmen der zu treffenden Integrationsprognose in den Blick zu nehmen und im Rahmen einer Gesamtbetrachtung [...] zu bewerten“.*

Nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG setzt die Erteilung eines Aufenthaltstitels unter anderem in der Regel voraus, dass kein Ausweisungsinteresse besteht. Der Gesetzgeber hat die „Verurteilung/Verfehlung/Auffälligkeit“, die ein Ausweisungsinteresse begründen in den §§ 53, 54 AufenthG abschließend normiert. Die Einbeziehung von einer „Verurteilung/Verfehlung/Auffälligkeit“ in die Prognoseentscheidung, die kein Ausweisungsinteresse begründet, höhlt diese gesetzgeberische Wertung aus. Zudem birgt sie die Gefahr einer uneinheitlichen Rechtsanwendung, da unklar bleibt, welche Verurteilung/Verfehlung/Auffälligkeit unterhalb der Schwelle eines Ausweisungsinteresses die Prognose negativ beeinflussen können soll.

b) Aus denselben Gründen sollten auch Verurteilungen zu „geringfügigeren Geldstrafen“ sowie Fälle, „in denen [...] die Verfahren [...] nach §§ 45 ff. JGG, § 153 ff. StPO [...] eingestellt worden sind oder die Strafverfolgung wegen [...] Schuldunfähigkeit des Kindes ausblieb“ nicht in die Prognose einbezogen werden. Gleiches gilt – ebenfalls aus denselben Gründen – für die Anordnung von „Erziehungsmaßregeln und Zuchtmitteln nach dem Jugendstrafrecht.“

Daher schlagen wir vor, auch diese Formulierungen schlicht zu streichen, um die Ausweisungsregelungen des AufenthG nicht zu umgehen und eine einheitliche Rechtsanwendung sicherzustellen.

3.1.6 Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung

Nach den derzeit geltenden Anwendungshinweisen sind die Ausländerbehörden nur dann verpflichtet, „die Sicherheitsbehörden und Nachrichtendienste vor der Entscheidung über den Antrag gem. § 73 Abs. 2 AufenthG zu beteiligen,“ sofern ihnen im „Einzelfall Anhaltspunkte oder Erkenntnisse“ vorliegen, „dass sich die oder der Betroffene tatsächlich nicht zur fdGO bekennt oder [...] sie aufgrund des Verhaltens der oder des potentiell Begünstigten begründbare Zweifel an der Glaubwürdigkeit des Bekenntnisses“ hat.

Künftig hingegen sollen die Ausländerbehörden verpflichtet werden, „zur Feststellung von Versagungsgründen“ vor jeder Entscheidung über einen Antrag auf eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG eine Abfrage nach § 73 Abs. 2 AufenthG bei den Sicherheitsbehörden durchzuführen.

Nach § 73 Abs. 2 AufenthG steht es im Ermessen der Ausländerbehörden, „zur Feststellung von Versagungsgründen gemäß § 5 Abs. 4 oder zur Prüfung von sonstigen Sicherheitsbedenken vor der Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels [...] die bei ihnen gespeicherten personenbezogenen Daten zu den betroffenen Personen über das Bundesverwaltungsamt“ an verschiedene Sicherheitsbehörden zu übermitteln. Mit der vorgesehenen Neuregelung würde den Ausländerbehörden ihr Ermessen genommen. Zugleich würden die Ausländerbehörden gezwungen, ihr Ermessen nicht zu gebrauchen. Dies ist mit der Rechtslage nicht vereinbar.

Zudem ist es befremdlich, dass alle Antragssteller:innen – ohne, dass dafür konkrete Anhaltspunkte existieren – nunmehr pauschal verdächtigt werden, nicht auf dem Boden der fdGO zu stehen, weil sie Ausländer:innen sind. Hinzu kommt, dass diese Regelung sowohl auf Seiten der Ausländer- als auch Sicherheitsbehörden zu einem erheblichen Mehraufwand führen würde. Auch die Bearbeitungszeiten von Anträgen in den Ausländerbehörden würden sich (noch weiter) verlängern.

Absurd erscheint uns auch, dass „bestehende Zweifel, die nicht durch die Sicherheitsbehörden und Nachrichtendienste bestätigt werden können, da dort keine weiteren Erkenntnisse vorliegen [...] im Rahmen der anzustellenden Integrationsprognose angemessen gewürdigt werden sollen.“ Dies wirft zum einen die Frage auf, anhand welcher Erkenntnisse die Ausländerbehörden die „Verfassungstreue“ der Antragssteller:innen besser einschätzen können sollen als die Sicherheitsbehörden. Zum anderen zeigt es, dass die Antragsteller:innen im Zweifel – trotz positiver Sicherheitsabfrage - das Nachsehen haben.

Deshalb schlagen wir vor, die derzeit geltenden Anwendungshinweise beizubehalten.

Zu 3.3.1.1 Ausnahmen

Der Klarstellung und Vollständigkeit halber sollte die bereits zu 3.1.3.1 vorgeschlagene Formulierung auch an dieser Stelle aufgenommen werden.

„Als Nachweis einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung, die die potentiell berechtigten Personen an einem erfolgreichen Schulbesuch oder dem Erwerb eines Abschlusses hindern, werden Atteste, Gutachten oder Stellungnahmen von

- einschlägigen Fachärzt:innen*
- Psycholog:innen*
- allen Sozialleistungsträgern (Agentur für Arbeit, Jobcenter, Rentenversicherung, medizinischer Dienst der Krankenkassen etc.) akzeptiert.“*

3.3.4.1 Absehen von der Erfüllung der Passpflicht

Um die Identitätsklärung zu vereinfachen und zu beschleunigen, sollte das Vier-Stufen-Modell des Bundesverwaltungsgerichts unserer Auffassung nach angewendet werden. Damit die Anwendung des Vier-Stufen-Modells in der ausländerbehördlichen Praxis auch tatsächlich erfolgt, schlagen wir vor, Folgendes aufzunehmen.

„In Fällen, in denen kein (abgelaufener) Pass oder anderes (abgelaufenes) Identitätsdokument mit Lichtbild vorgelegt und auch nicht zumutbar beschafft werden kann, kann die Identität auch durch andere geeignete Mittel nachgewiesen werden. Die Ausländerbehörden sind in diesen Fällen gehalten, das Vier-Stufen-Modell, das vom Bundesverwaltungsgericht beschrieben wurde (Urteil vom 23.09.2020 - 1 C 36.19), anzuwenden (siehe auch den Erlass des Innenministeriums vom 08. April 2021, Az.: 64.31 - 12230.1-8 (§ 26)).“

7. Übergang vom Chancen-Aufenthaltsrecht gemäß § 104c AufenthG

Nach dem Entwurf „ist der Antrag zügig abzulehnen und eine neue Rückkehrentscheidung zu treffen“, sofern die Voraussetzungen für ein Aufenthaltsrecht gemäß § 25a AufenthG nicht vorliegen.

Diese Regelung sollte unseres Erachtens gestrichen und durch die bereits zu 3.1.1.1 vorgeschlagene Regelung, die wir an dieser Stelle noch einmal ausführen, ersetzt werden.

„Besteht die begründete Aussicht auf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG, soll den Inhaber:innen des Chancen-Aufenthaltsrechts eine Fiktionsbescheinigung gem. § 81 Abs. 4 S. 1 i. V. m. Abs. 5 und Abs. 5a AufenthG für die Dauer von 12 Monaten ab Antragstellung ausgestellt werden. Die Gültigkeitsdauer der Fiktionsbescheinigung können die Begünstigten nutzen, um die noch fehlenden Erteilungsvoraussetzungen zu schaffen.“

Andernfalls ist zu befürchten, dass vielen jungen Geflüchtete der Übergang aus dem Chancen-Aufenthaltsrecht in ein Bleiberecht nach § 25a AufenthG nicht gelingen wird.

Eine vergleichbare Regelung hat das Land in der Vergangenheit bereits im Rahmen der Anwendungshinweise zur Ausstellung von Fiktionsbescheinigungen für Drittstaatsangehörige aus der Ukraine (vom 27.12.2022, Az.: 64.12- 12230/ 1-8 (§24)) erlassen.