

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

An das

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

Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V.
Röpkestraße 12

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 nachhaltiger Integration (§ 25b AufenthG)

Sehr geehrte Frau Rennspies,

anliegend finden Sie unsere Stellungnahme zur Neufassung der Niedersächsischen Anwendungshinweise zur Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration (§ 25b 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 „8. Sonstiges, Verfahren“ findet, - erweitert um die hervorgehobene Formulierung - in die Vorbemerkung aufzunehmen.

*„Auch Aufenthaltstitel nach § 25b 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 opvorliegen, 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 auch über diese keine Kenntnis haben.

Zu 3.1.1 Duldungsstatus

Wir schlagen vor, den folgenden Absatz um die hervorgehobene Regelung zu ergänzen.

*„Der Besitz einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen, insbesondere nach § 25 Abs. 5 oder § 23a AufenthG steht der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b Abs. 1 AufenthG nicht entgegen. **Gleiches gilt für den Besitz einer Aufenthaltsgestattung nach § 55 AsylG, wenn die Voraufenthaltszeit nach einem (erfolglos geführten) Klageverfahren gegen die Ablehnung des Asylantrags erfüllt wird oder die Voraufenthaltszeit erfüllt wird und die Klage gegen die Ablehnung des Asylantrags vor einer Entscheidung des Gerichts zurückgenommen wird.** Wenn diesen Aufenthaltserlaubnissen bzw. der Aufenthaltsgestattung ein Lebenssachverhalt zugrunde liegt, der – sollte die Aufenthaltserlaubnis bzw. die Aufenthaltsgestattung entfallen – weiterhin zumindest einen Duldungsanspruch begründen würde, ist es insbesondere aus Gründen der Verwaltungsökonomie nicht zweckmäßig, zunächst den förmlichen Übergang in eine Duldung zu verlangen, bevor eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG erteilt wird.“*

Die Aufnahme dieser Regelung erscheint uns ebenfalls Gründen der Verwaltungsökonomie geboten.

Zu 3.1.2 Inhaberschaft einer Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG

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

„Besteht die begründete Aussicht auf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b 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 3.2. Nachhaltige Integration

a) Nach dem Entwurf sollen auch „erhebliche strafrechtliche Verstöße unterhalb der Strafbarkeitsschwelle des § 25b Abs. 2 Nr. 2 AufenthG [...] die Regelannahme einer nachhaltigen Integration widerlegen“ können, „da auch nicht von dieser Vorschrift erfasste Straftaten für das Ausmaß der Integration, für die es u.a. auch auf die Akzeptanz der hiesigen Rechts- und Gesellschaftsordnung ankommt, von Belang sind.“

Diese Regelung birgt die Gefahr, dass die gesetzgeberische Wertung des § 25b Abs. 2 Nr. 2 AufenthG, wonach die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis aufgrund von strafrechtlichen Verurteilungen grundsätzlich nur dann versagt werden darf, wenn „ein Ausweisungsinteresse im Sinne von § 54 Absatz 1 oder Absatz 2 Nummer 1 und 2 besteht“, umgangen wird. Auch birgt sie die Gefahr einer uneinheitlichen Rechtsanwendung, weil unklar bleibt, welche strafrechtlichen Verstöße unterhalb der Strafbarkeitsschwelle des § 25b Abs. 2 Nr. 2 AufenthG als „erheblich“ zu bewerten sind.

Daher schlagen wir vor, die folgende Ergänzung aufzunehmen.

„Als erhebliche strafrechtliche Verstöße unterhalb der Strafbarkeitsschwelle des § 25b Abs. 2 Nr. 2 AufenthG dürfen ausschließlich strafrechtlichen Verstöße gewertet werden, die ein Ausweisungsinteresse begründen. Aufgrund der gesetzgeberischen Wertung darf ein erheblicher strafrechtlicher Verstoß unterhalb der Strafbarkeitsschwelle des § 25b Abs. 2 Nr. 2 AufenthG auch bei Vorliegen eines Ausweisungsinteresses allerdings nur in begründeten Ausnahmefällen angenommen werden.“

b) Wir schlagen vor, den folgenden Absatz um die hervorgehobene Klarstellung zu ergänzen, damit sichergestellt ist, dass jedes herausgehobene soziale Engagement eine Integrationsleistung von vergleichbarem Gewicht darstellt.

*„Als eine Integrationsleistung von vergleichbarem Gewicht kann bspw. ein herausgehobenes soziales Engagement angesehen werden (vgl. BT-Drs. 18/4097). Erforderlich ist hierfür stets die Übernahme von besonderer Verantwortung oder besonderen Funktionen über einen längeren Zeitraum. **Dabei ist es nicht erforderlich, dass das Engagement in einem Verein erfolgt. Auch ein Engagement in zivilgesellschaftlichen Initiativen, Gruppe oder als Einzelperson kann eine Integrationsleistung von vergleichbarem Gewicht darstellen.**“*

4.1.2 (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 nach, 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.

Zu 4.2 Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland (fdGO) (§ 25b Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 AufenthG)

a) 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 übermitteln. Mit der vorgesehen Neuregelung würde den Ausländerbehörden ihr Ermessen aus den Händen geschlagen. 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, nur 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 der 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.

b) Wir schlagen vor, die folgende Regelung

„Weitere Anforderungen an diesen Nachweis etwa die Absolvierung einer persönlichen Befragung – bestehen regelmäßig nicht (vgl. OVG Magdeburg, Beschluss v. 26.10.2022 – 2 M 69/22).“,

zwecks Klarstellung wie folgt zu formulieren.

„Weitere Anforderungen an den Nachweis des Bekenntnisses zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung existieren nicht. Die Absolvierung einer persönlichen Befragung ist grundsätzlich nicht vorgesehen. Eine solche Befragung darf nur erfolgen, wenn konkrete Anhaltspunkte Zweifel an der Verfassungstreue der Antragsteller:innen wecken (vgl. OVG Magdeburg, Beschluss v. 26.10.2022 – 2 M 69/22, Rn. 23).“

Zu 4.3. Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet (§ 25b Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 AufenthG)

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

„Sofern der Nachweis nicht erbracht werden kann, weil gegenwärtig keine Möglichkeiten bestehen, den Test abzulegen und die Erbringung des Nachweises die einzigen Voraussetzungen ist, die zur Erteilung der Aufenthaltserlaubnis fehlt, ist eine Ermessensduldung mit der Auflage zu erteilen, den Nachweis nachzureichen.“

Zu 4.6. Tatsächlicher Schulbesuch (§ 25b Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 AufenthG)

Um dem Umstand, dass die Persönlichkeit von schulpflichtigen Kindern sich noch in der Entwicklung befindet, gebührend Rechnung zu tragen, schlagen wir die Aufnahme der hervorgehobenen Regelung vor.

„Das schulpflichtige Kind muss sowohl in den vergangenen Schuljahren als auch in dem laufenden Schuljahr seiner Schulpflicht genügt haben. Auch in der Vergangenheit liegende erhebliche unentschuldigte Fehlzeiten sind im Einzelfall zu bewerten und im Rahmen der Gesamtbetrachtung zu berücksichtigen (vgl. Nummer 4). Dabei sind positive Entwicklungen in Bezug auf den Schulbesuch bzw. die schulischen Leistungen zu Gunsten der potentiell berechtigten Personen wohlwollend miteinzubeziehen.“

Zu 6.2 Geklärte Identität und 6.3 Erfüllung der Passpflicht

Um die Identitätsklärung zu vereinfachen und zu beschleunigen, sollte das Vier-Stufen-Modell des Bundesverwaltungsgerichts unserer Auffassung nach reger 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)).“

Zu 9. 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 § 25b AufenthG nicht vorliegen.

Diese Regelung sollte unseres Erachtens nach 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 viele junge 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.

