

# Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration

Falko Behrens

## Zum schleswig-holsteinischen Erlass zu § 25b Aufenthaltsgesetz

### *Kommentierung der Anwendungshinweise des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung SH vom 16.7.2020 für die Ausländerbehörden zur Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration (§ 25b AufenthG).*

Mit dem am 01.08.2015 in Kraft getretenen § 25b AufenthG wurde erstmals eine alters- und stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung für nachhaltig integrierte Ausländer\*innen mit unsicherer Bleiberperspektive eingeführt. Die Vorschrift ermöglicht Geduldeten bei Vorliegen von bestimmten Regelerteilungsvoraussetzungen den Wechsel in einen rechtmäßigen Aufenthalt. Zu den Regelerteilungsvoraussetzungen zählen neben einer überwiegenden Lebensunterhaltssicherung und A2-Deutschkenntnissen insbesondere der 8-jährige, bei Personen, die mit einem Kind in häuslicher Gemeinschaft wohnen, der 6-jährige Voraufenthalt.

Schon bald nach dem Inkrafttreten dieser im Grunde gut gemeinten und – unter Zugrundelegung der strengen Dogmatik des Aufenthaltsgesetzes – auch fortschrittlichen (wenn auch überfälligen) Regelung stellte sich heraus, dass sie weitgehend an der Praxis vorbeigeht. Aus einer Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage Anfang 2017 (Bt. Drs. 18/11101) ergab sich eine klaffende

Schere zwischen potenziell Anspruchsberechtigten und tatsächlich erteilten Aufenthaltstiteln. Die für Schleswig-Holstein jüngst bekannt gewordenen niedrigen Fallzahlen bestätigen dieses Bild. So wird in den neuen SH-Anwendungshinweisen zu § 25b AufenthG einleitend festgestellt, dass lediglich 0,4 Prozent der humanitären Aufenthaltstitel auf diese Regelung fallen.

Die bundesgesetzliche Regelung trägt damit auch in Schleswig-Holstein nur marginal etwas zur Lösung anhaltend bestehender Probleme von „Kettengeduldeten“, insbesondere abgelehnter Asylsuchender bei. Hauptursächlich dafür dürften die restriktiven Regelerteilungsvoraussetzungen, insbesondere die geforderten langen Voraufenthaltszeiten sein. Ursächlich könnten aber auch eine zu restriktive Interpretation dieser Regelung sowie konterkarierende andere Regelungen, insbesondere Erwerbstätigkeitsverbote, sein.

Mit den neuen Anwendungshinweisen zu § 25b AufenthG verfolgt das Schleswig-Holsteinische Innenministerium das Ziel, die „Möglichkeiten der Regelung stärker in den Fokus der zuwanderungsbehördlichen Praxis zu nehmen sowie Entscheidungsspielräume auszuschöpfen“. Die Anwendungshinweise schaffen hierfür in vielen Punkten Klarheit über Auslegungsfragen und erleichtern damit nicht nur die Rechtsanwendung der Behörden sondern auch die Beratungsarbeit mit den potentiell Anspruchsberechtigten. Viele wohlwollende Meinungen aus dem fachlichen Diskurs finden sich in den Anwendungshinweisen wieder. **Hier ausgewählte Aspekte:**

#### **Voraufenthaltszeiten (8 bzw. 6 Jahre)**

Besonders hervorzuheben ist die Klarstellung, dass die Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG ausnahmsweise auch dann

erteilt werden kann, wenn die geforderte Voraufenthaltszeit von sechs bzw. acht Jahren zwar nicht vollständig erfüllt ist, dafür aber andere Integrationsleistungen von vergleichbarem Gewicht vorliegen. Als Beispiele hierfür werden eine besondere berufliche Integration oder herausgehobenes soziales Engagement in Vereinen, sozialen Einrichtungen, Kirchen o. ä. erwähnt (S. 17). Das ist ausdrücklich zu begrüßen. Leider fehlt es hier jedoch an einer zeitlichen Präzisierung, wie weit von den Voraufenthaltszeiten abgewichen werden könnte. Das Ministerium hat sich hier (möglicherweise bewusst) zurückgehalten und überlässt es den Ausländerbehörden, konkreter zu werden. Durch einen Hinweis, dass die Aufenthaltserlaubnis bei nachhaltiger Integration bereits unmittelbar nach Abschluss des Asylverfahrens erteilt werden könnte, hätte das Ministerium hier wohlwollender handeln und bundesweit vorreiten können. Darüber hinaus hätte das Ministerium ein „Plus“ an Lebensunterhaltssicherung oder Sprachkenntnissen als weitere Ausnahmereisispiele für ein „Minus“ an Voraufenthaltszeit aufführen können. Sollten Personen also im Hinblick auf die Regelerteilungsvoraussetzungen „hinreichende Sprachkenntnisse“ (A2) oder „überwiegende Lebensunterhaltssicherung“ mehr als erforderlich leisten, z. B. B1-Sprachkenntnisse oder eine weit überwiegende Lebensunterhaltssicherung, hätten Behörden ein weiteres vertretbares Argument um die Aufenthaltserlaubnis früher zu erteilen.

Im Bundesland Bremen wird per Landeserlass v. 08.09.20 die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG bereits ausdrücklich „nach einem Aufenthalt von mindestens 4 Jahren“ ermöglicht. Dazu müssen bestimmte Integrationsleistungen, beispielsweise B1 Sprachkenntnisse und die Teilnahme an einer

Einstiegsqualifizierung vorliegen. Es wäre zu begrüßen, wenn das Schleswig-Holsteinische Innenministerium den „Bremer Weg“ ausdrücklich auch in Schleswig-Holstein zulässt und den Ausländerbehörden eine entsprechende Anweisung erteilt.

Nicht unerwähnt bleiben soll schließlich, dass die Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG (theoretisch) ausnahmsweise bereits unmittelbar nach Abschluss des Asylverfahrens erteilt werden könnte. Der Wortlaut der Regelung stünde dieser Auslegung nicht zwingend entgegen, wenn eine nachhaltige Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik feststeht.

### Begünstigte

Das Ministerium hält an der herrschenden Meinung fest, dass die Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG nur an Geduldete erteilt werden kann. Positiv angemerkt sei an dieser Stelle, dass das eine sog. Verfahrensduldung, also eine Duldung, die einen vorübergehenden Aufenthalt im Bundesgebiet nur für die Dauer eines Verfahrens zur Prüfung einer Duldungs- oder Aufenthaltserlaubniserteilung ermöglichen soll, als Duldung im Sinne der Vorschrift ausreiche. In NRW wird diesbezüglich eine gegenteilige Auffassung vertreten (vgl. NRW Anwendungshinweise zu § 25b AufenthG v. 25.03.2019, S. 4; OVG NRW, Beschlüsse v. 17.08.2016, AZ 18 B 696/16 und 19.10.17, Az. 18 B 1197/17).

Die Aufenthaltserlaubnis kann nach Auffassung des Ministeriums jedoch nicht an Personen erteilt werden, die bereits Inhaber\*innen einer anderen Aufenthaltserlaubnis sind. Das Ministerium hält es in diesen Fällen stattdessen für möglich, die Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG im Anschluss an eine andere erloschene Aufenthaltserlaubnis zu erteilen (S. 4). Das hierfür vorgetragene Wortlautargument ist nicht ganz von der Hand zu weisen. Es steht ausdrücklich in der Norm, dass die Erteilung für einen „geduldeten Ausländer“ erfolgen soll. Darüber hinaus entspricht es dem Sinn und Zweck der Vorschrift, Ketenduldungen zu vermeiden. Problematisch an dieser Rechtsauffassung ist jedoch die Folge, dass die Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG daher für Personen gesperrt ist, die eine andere Aufenthaltserlaubnis besitzen, auch wenn diese eine schwächere Rechtsposition, beispielsweise im Hinblick auf etwaige Sozialleistungsansprüche beinhaltet. Solche Konstellationen könnten beispielsweise auftreten, wenn Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 AufenthG (z. B. „Syrien-

Angehörige“) oder nach § 25 Abs. 5 AufenthG (unverschuldete rechtliche oder tatsächliche Ausreisemöglichkeit) unter das AsylbLG fallen. Ausländerbehörden könnten hier in Erwägung ziehen, alternativ zur Beantragung einer Verlängerung der ggf. schwächeren Aufenthaltserlaubnis die Beantragung der Erteilung einer (besseren) Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG vorzuschlagen.

### Spannungsfeld Identitätsklärung

Beachtenswert ist der klare Hinweis, dass etwaige Identitätstäuschungen oder Mitwirkungspflichtverletzungen stets gegenwärtig andauern und monokausal (einzig ursächlich) für das Vollziehungshindernis der Aufenthaltsbeendigung sein müssen, um die Erteilung von § 25b AufenthG auszuschließen (S. 15). Geduldete, die beispielsweise aus Angst vor Abschiebung in ein Kriegsland ihre Identität nicht oder nicht korrekt angegeben haben, können sich durch eigenes Richtigstellen einen Weg in § 25b AufenthG bereiten (vorausgesetzt sämtliche Erteilungsvoraussetzungen liegen vor). Problematisch könnte es in diesen Konstellationen allerdings sein, wenn die in der Vergangenheit liegende Identitätstäuschung eine etwaige Strafbarkeit nach sich zieht oder wenn hierdurch ein Rechtsbruch zutage kommt, der nach Auffassung der konkreten Ausländerbehörde die Annahme einer nachhaltigen Integration entkräftet.

Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die Anregung einer Zusicherung im Hinblick auf die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis gegen Passvorlage (S. 19). Das Instrument der Zusicherung sollte von den Ausländerbehörden mehr eingesetzt werden. Auf diese Weise lässt sich im Hinblick auf die Erfüllung von Mitwirkungspflichten sicherlich mehr erreichen als mit Sanktionen, wie Arbeitsverboten, Leistungskürzungen, Haft etc.

### Fazit:

Das Ministerium geht mit den Anwendungshinweisen zu § 25b AufenthG einen Schritt in die richtige Richtung. Das Ministerium kann Bundesrecht nicht brechen, jedoch den Vollzug von Bundesrecht durch Auffinden und Ausschöpfen von Entscheidungsspielräumen erheblich beeinflussen. Das wird hier versucht und es wäre zu begrüßen, wenn dieser Erlass mit den darin enthaltenen Möglichkeiten so auch von den Ausländerbehörden umgesetzt wird.

Weitere Schritte müssen aber auch vom Ministerium folgen. Außer Acht gelassen werden darf nicht, dass eine Bleiberechtsregelung wie die in § 25b AufenthG von anderen Vorschriften konterkariert wird. Das gilt insbesondere für die neu geschaffene Regelung in § 60b AufenthG, die „Duldung light“. Bei deren Anwendung wird die Erlangung erforderlicher Voraufenthaltszeiten in § 25b AufenthG gehemmt und nachhaltige Integration durch ein Beschäftigungsverbot verhindert. Zur bestmöglichen „Entfaltung“ von § 25b AufenthG bedarf es auch in Bezug auf die „Duldung light“ eines Landeserlasses mit dem Ziel, die Anwendung dieser Vorschrift weitestgehend zu verhindern. Das Innenministerium in NRW hat mit seinem Erlass vom 4. August 2020 hier eine beachtliche Vorlage geliefert, die in offenem Widerspruch zu den entsprechenden „BMI-Anwendungshinweisen vom 14. April 2020“ eine sanktionsfeindlichere Verwaltungspraxis beabsichtigt. Generell bedarf es einer klar ablehnenden Haltung gegen Beschäftigungsverbote für Geduldete, die auch in Schleswig-Holstein nach wie vor ein großes Problem in der Beratungspraxis darstellen.

Auch die Umsetzung der durch das Migrationspaket verfolgten Implementierung sog. „AnKER-Zentren“ steht der verstärkten Anwendung von § 25b AufenthG entgegen. Die verlängerte zentralisierte Unterbringung von Geflüchteten in Massenunterkünften verhindert Integration und damit das Erreichen der Voraussetzungen von einer Bleiberechtsregelung nach § 25b AufenthG.

Aus Sicht der Beratung muss schließlich vor allem darauf hingewiesen werden, dass nachhaltige Integration und das Hineinwachsen in Bleiberechtsregelungen auch eine kontinuierliche Beratung erforderlich machen. Schon im Asylverfahren müssen Geflüchtete über das Vorhandensein von Bleiberechtsregelungen informiert werden. Bleiberechtsregelungen vermitteln Integrationsanreize nur dann, wenn sie unter den Betroffenen auch bekannt sind. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund hat das Land Schleswig-Holstein die koalitionsvertragliche Vereinbarung über die Implementierung einer flächendeckenden unabhängigen (nichtstaatlichen) Verfahrensberatung endlich umzusetzen.



Falko Behrens juristischer Referent beim Diakonischen Werk Schleswig-Holstein  
Der schleswig-holsteinische Erlass zu § 25b AufenthG ist online auf der Webseite des Flüchtlingsrats SH:  
<https://www.frsh.de/artikel/erlass-zur-aufenthaltsge-waehrung-bei-nachhaltiger-integration/>