

## Grußwort Fachtag Chancen-Aufenthaltsrecht

Elias Elsler

Sehr geehrte Gäste,

ich begrüße Sie herzlich im Namen des Büros der Zuwanderungsbeauftragten. Schön, dass das Jahr noch so jung ist. Denn es ist nun das zweite Jahr seit Inkrafttreten des Gesetzes zum Chancen-Aufenthaltsrecht. Und es das Gelegenheitsfenster zu nutzen.

Wir alle hier sind direkt oder indirekt daran beteiligt, Menschen die faktisch bereits zur Gesellschaft dazu gehören, auch rechtlich ein perspektivisch dauerhaftes Bleiberecht zu eröffnen.

Der Zeitpunkt erscheint mir besonders. Denn seit vielen Monaten bereits kann beobachtet werden, dass sich die Stimmung gegenüber ausreisepflichtigen Menschen immer weiter verschärft. Gut also, dass das Chancen-Aufenthaltsrecht 2022 verabschiedet wurde. Glauben Sie, dass es heute noch den Bundestag passieren würde? So sehr, wie das Thema Migration mittlerweile dazu verwendet wird alle möglichen Verdrossenheiten zum Ausdruck zu bringen. Umso wertvoller scheint es heute und hier tätig zu sein.

Es ist historisch nicht der erste Versuch Menschen aus der Kettenduldung den Weg in ein Bleiberecht zu eröffnen. Lassen Sie uns gemeinsam einige Blicke in die Vorgeschichte werfen.

### **Altfallregelung § 100 AuslG**

Erstmalig wird vor 23 Jahren bestimmt, dass abgelehnte Asylbewerber\*innen mit Voraufenthalt von 8 Jahren eine AE (Aufenthaltsbefugnis) erhalten können. Voraussetzung ist insbesondere, dass das Abschiebungshindernis nicht selbst zu vertreten ist.

### **Asylkompromiss**

Als Teil des „Asylkompromisses“ von 1993 ist es möglich geduldeten Menschen aus Herkunftsstaaten mit einer Asylanerkenntnisquote von über 30% eine AE zu erteilen.

## **Altfallregelungen der IMK**

Zwischen 1996 und 2005 beschließt die IMK insgesamt 5 Altfallregelungen mit Stichtag. 3 Regelungen nehmen ausgewählte Gruppen in den Blick: traumatisierte Geflüchtete, Menschen aus Bosnien-Herzegowina, der BR Jugoslawien und Afghanistan.

## **Die Gesetzesbegründung zum AufenthG sieht zunächst keine Duldung vor**

Vor 20 Jahren wird das AuslG neu gefasst als AufenthG. Im ersten Entwurf ist die Absicht formuliert die Duldung als Praxis eines zweitklassigen Aufenthaltstitels abzuschaffen.<sup>1</sup> Dennoch wird schließlich der uns bekannte § 60a AufenthG formuliert. Zur Begründung heißt es: „um der generellen Tendenz des Regierungsentwurfs zu einer sehr großzügigen Gewährung von Aufenthaltstiteln an Ausreisepflichtige entgegen zu wirken, wird der Duldung ein eigener Paragraph gewidmet.“<sup>2</sup> Bereits hier sehen wir das Spannungsfeld das jede Debatte um Zuwanderung bis heute prägt. Einerseits soll es einen Handlungsspielraum zur Gewährung von Bleiberechtperspektiven geben. Andererseits soll diese Praxis keinen Anreiz zur irregulären Einreise bieten. Die Folge sind hohe Zahlen langfristig Geduldeter.

Die ebenfalls erstmalig im AufenthG erlassenen Regelungen zum Aufenthalt aus humanitären Gründen und zur HFK sind dazu gedacht das Phänomen der Kettenduldungen zu adressieren.

## **Aufenthalt aus humanitären Gründen nach § 25 Absatz 5 AufenthG**

Dieser Paragraph erlaubt die Erteilung einer AE für geduldete Menschen, wenn die Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist und damit gerechnet wird, dass dies auf absehbare Zeit so bleiben wird. Diese Ausreisehindernisse dürfen allerdings nicht mutwillig eigenverschuldet sein.

Die Gesetzesbegründung formuliert die Illusion, mit dieser Regelung sicherzustellen, dass die Praxis der „Kettenduldungen“ beendet würde.<sup>3</sup> Doch die Hürde rechtlicher oder tatsächlicher Ausreisehindernisse ist zu hoch, um eine breite Wirkung zu entfalten.

---

<sup>1</sup> BT-Drs 15/420, Seite 64.

<sup>2</sup> BT-Drs 15/955, Seite 26.

<sup>3</sup> BT-Drs 15/420, Seite 80.

## **Aufenthaltserlaubnis durch die Härtefallkommission nach § 23a AufenthG**

Die für Ausländerrecht zuständigen Ministerien der Länder können Härtefallersuchen von eingerichteten HFK annehmen und eine AE nach § 23a AufenthG erteilen. Diese Regelung verlangt überdurchschnittliche Integrationsleistungen, die im Rahmen der Duldung nur schwer zu erreichen sind. So werden in SH jährlich nur um die 100 Geduldete begünstigt.<sup>4</sup>

Folglich bestehen Kettenduldungen als Massenphänomen fort. Denn seit Anfang an kann in der Praxis des Ausländerrechts ein Machtkampf beobachtet werden. Das Ausländerrecht in einer nationalstaatlich geprägten Weltordnung ist von einer weitgehenden Binarität geprägt. Beim Aufenthaltsrecht gibt es prinzipiell nur ein *ja* und ein *nein*. Deutschen und Ausländer\*innen, denen der Aufenthalt erlaubt ist, dürfen sich in D aufhalten. Für alle anderen Ausländer\*innen ist rechtlich die Aufenthaltsbeendigung vorgesehen. Freiwillig oder per Zwang.

Während also die staatlichen Ebenen bemüht sind diesen binären Ordnungsanspruch durchzusetzen widersetzen sich die Geduldeten der Ausreisepflicht. Menschen, die ich allgemein nicht unbedingt als Gewinner dieser Welt- und Gesellschaftsordnung sehen kann. Sie veranlassen die Exekutive zu Kettenduldungen. Sie veranlassen die Legislative regelmäßig zu neuen Gesetzesinitiativen zur Behebung dieser Kettenduldungen.

Denn die binäre nationalstaatliche Ordnung sieht sich nicht nur durch eine faktische Integration herausgefordert. Auch die menschenrechtliche Grundordnung unserer sogenannten westlichen Gesellschaft verlangt eine Güterabwägung zwischen dem Wohl des einzelnen Menschen einerseits und der Durchsetzung staatlicher Hoheit andererseits. Unter dem Sammelbegriff „aus humanitäre Gründen“ oder genauer „dringende persönliche Gründe“ werden folglich faktisch Integrierte begünstigt, die einen Aufenthalt von gewisser Dauer sowie nachweislich erbrachten Integrationsleistungen vorweisen können und keine schweren Verstöße gegen die Rechtsordnung verschuldet haben.

---

<sup>4</sup> Bericht der Härtefallkommission SH 2022, Seite 7.

### **Altfallregelung §§ 104a und b AufenthG**

In Reaktion zu den wiederholten Bemühungen der IMK tritt 2007 die Altfallregelung nach §§ 104a und 104b AufenthG in Kraft. Zu diesem Zeitpunkt leben knapp 175.000 Menschen mit einer Duldung in Deutschland.

Faktisch und wirtschaftlich integrierten Geduldeten wird eine AE nach § 23 Absatz 1 AufenthG erteilt. Dazu müssen die typischen konventionellen Integrationskategorien vorliegen.

Solange die LuS fehlt soll eine sogenannte Probe-AE nach § 104a AufenthG für zwei Jahre erteilt werden.

### **Aufenthaltserlaubnis für gut integrierte Jugendliche und junge Volljährige nach § 25a AufenthG**

2011 wird mit § 25a AufenthG die Möglichkeit eingeführt, im Ermessen jungen Geduldeten zwischen 15 und 21 Jahren eine AE zu erteilen. Heute sind Menschen bis 27 Jahre erfasst.

Obwohl diese Regelung hilft die dringend benötigten Fachkräfte zu rekrutieren ist der Gesetzgeber von der Sorge getrieben diese Norm würde zu irregulärer Zuwanderung ermutigen. Folglich führt er die Hürde einer 12-monatige Vorduldung ein.

### **Aufenthaltserlaubnis für nachhaltig integrierte Erwachsene nach § 25b AufenthG**

Der Altfallregelung nach § 104a AufenthG ist es nicht gelungen nachhaltig die Zahl der Menschen in Kettenduldungen zu senken. So wird 2015 mit § 25b AufenthG eine Bleiberechtsregelung für faktisch integrierte Geduldete geschaffen, die keine Beschränkung durch einen Stichtag vorsieht. Aber diese Regelung findet angesichts umfangreicher Erteilungsvoraussetzungen weiterhin nur wenig Anwendung.

### **Ausbildungsduldung nach § 60c AufenthG**

Seit 2007 besteht in § 60 Absatz 2 Satz 3 AufenthG die Möglichkeit zur Duldung aus dringenden persönlichen Gründen oder erheblichem öffentlichen Interesse. Darunter kann eine Ausbildung gefasst werden. Diese Möglichkeit wird ab 2015 gezielt vom Gesetzgeber weiter ausgestaltet und 2020 in den eigenen § 60c AufenthG überführt. Seitdem sind auch Helferausbildungen erfasst, die auf dem Arbeitsmarkt besonders nachgefragt werden.

## **Beschäftigungsduldung nach § 60d AufenthG**

Wie bei § 25b AufenthG überwiegen bei der 2020 eingeführten Beschäftigungsduldung die Argumente für sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer\*innen die keine Nettokosten für den Staat bedeuten gegenüber dem abstrakten Ordnungsanspruch an der Durchsetzung der Ausreisepflicht.

## **Ich komme zum Schluss**

Trotz der vielfachen staatlichen Bemühungen bleibt das Phänomen der Kettenduldungen bestehen. Dieser Umstand wird vom rechten politischen Spektrum instrumentalisiert. Zur Polarisierung der Gesellschaft und zu Ausländerhass.

Erfreulicherweise ist der Nationalstaat Deutschland mit seinem binären Ordnungsanspruch gleichzeitig an den Menschenrechten orientiert. Solange das so ist wird es ausreisepflichtige Menschen geben, die über viele Jahre hinweg nicht in ihren sogenannten „Herkunftsstaat“ zurückkehren. Das CAR ist nun eine weitere Möglichkeit diesen Menschen den entgegengesetzten Weg zu ebnen – zu einem Aufenthaltsrecht bei uns.

Die Begünstigten des CAR sind keine Fremden deren Schicksal uns nicht berührt. Es handelt sich um Menschen, die bereits seit vielen Jahren in Deutschland leben. Sie sind mitunter schon auf unterschiedliche Weise in die hiesige Gemeinschaft eingefügt haben. Dabei Eigeninitiative und Interesse am Miteinander aufbringen. Es sind Menschen, die sich mit meiner Heimat als ihrer neuen Heimat identifizieren.

Danke, dass Sie heute alle mit Interesse an dieser Veranstaltung teilnehmen.