

# Haken und Horizonte

Kristian Garthus-Niegel

## Das Chancen-Aufenthaltsrecht nach einem Jahr

*Das Chancen-Aufenthaltsrecht – § 104c – ist dem 10. Kapitel des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) zugeordnet. Damit ist es keine dauerhafte, sondern eine Übergangsregelung, die darauf abzielt, ein – vermeintlich – abgegrenztes Problem zu lösen: In diesem Fall handelt es sich um ein Erbe der Fluchtbewegung aus den Jahren 2015-17.*

In den Jahren 2015-17 wurden ca. eineinviertel Million Asylanträge in Deutschland gestellt – davon endeten zwischen 1/3 und 1/4 ohne Erfolg. Für viele der Abgelehnten war es aber nicht möglich sofort nach der Ablehnung wieder auszureisen – es lagen, so das Gesetz, „rechtliche oder tatsächliche Gründe“ vor, die die Ausreise verhinderten. Wenn solche Gründe vorliegen, wird die Ausreisepflicht erstmals ausgesetzt und der Aufenthalt vorübergehend – das heißt 3-12

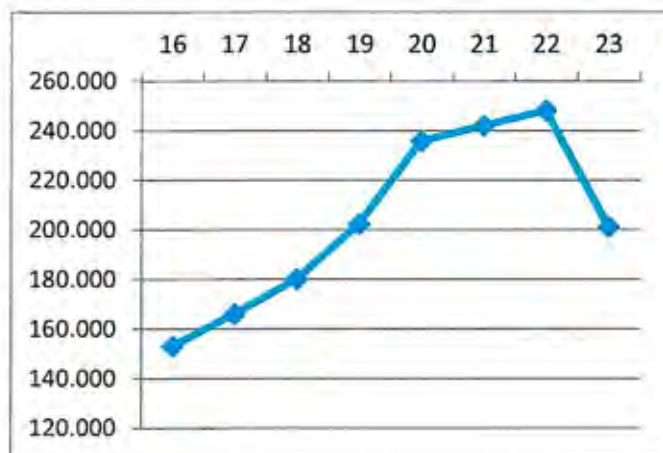
Monate – geduldet. Besteht der Verhinderungsgrund weiter fort, wird die Duldung immer wieder verlängert – so entstehen „Kettenduldungen“.

Von 2016 bis zum Inkrafttreten des Chancen-Aufenthaltsrechts am Jahreswechsel 2022/23 wuchs die Zahl der Geduldeten in Deutschland um circa 100.000.<sup>1</sup>

In 2023 gab es ein Trendwechsel: Auf einmal ging die Zahl der Geduldeten zurück und zwar um knapp 50.000. Inwieweit dieser Rückgang dem Chancen-Aufenthaltsrecht zu verdanken ist, lässt sich nicht sicher sagen: Die Entwicklung wird von einer Vielzahl von aufenthaltsrechtlichen Übergängen beeinflusst – sowie auch freiwilligen Ausreisen und Abschiebungen. Laut Ausländerzentralregister (AZR) wurden aber 46.549 Chancen-Aufenthaltsrechte bis zum Jahresende erteilt<sup>2</sup> – also dürfte das Gesetz eine Rolle gespielt haben.

### Die Chance

Dresden, 2015: Ein Sikh-Ehepaar mit zwei kleinen Töchtern beantragt Asyl. Sie wurden von der Familie bedroht, weil sie gegen Kastenregeln geheiratet hatten. Der Asylantrag wurde 2017 endgültig abgelehnt, weil Deutschland Indien als zuständig für den Schutz sah. Die Reisepässe der Familie hatten Schleuser während der Einreise gestohlen, daher war



**In Deutschland lebende Personen mit einer Duldung.**

die sofortige Ausreise unmöglich. Duldungen wurden erstmals für sechs Monate erteilt – und seither immer wieder verlängert. Stets hat sich die Familie um aktuelle Reisepässe bemüht: Schon achtmal sprachen sie bei der Botschaft in Berlin vor und stellten insgesamt vier umfangreiche Passanträge. Alle Bemühungen gingen aber in der transnationalen Zwickmühle verloren: Deutschland verlangt die Pässe, damit die Familie ausreist; um Pässe auszustellen verlangt Indien aber, dass sie eine Aufenthaltsmöglichkeit in Deutschland nachweisen.

2018 hatte der Familienvater ein Angebot auf eine Ausbildung als Krankenpfleger

<sup>1</sup> BT-Drs. 18/11388; 19/633; 19/8258; 19/19333; 19/28234; 20/1048; 20/5870; 20/9931

<sup>2</sup> BT-Drs. 20/9931

– damit auch eine Aufenthaltsperspektive durch die Ausbildungsduldung. Aufgrund der Passlosigkeit hat die Ausländerbehörde alles abgelehnt. Dass die Familie schon Personalausweise, Führerscheine, Schulzeugnisse sowie auch Passkopien abgegeben hatten, spielte dabei keine Rolle. 2019 bekamen beide Eltern absolute Beschäftigungsverbote, womit auch jeglicher Zugang zum Deutschkurs sowie zur Unterstützung der Arbeitsagentur gesperrt wurde. Nur dank einer ehrenamtlichen Unterstützerin konnte die Drohung des Sozialamts auf Umzug aus der Sozialwohnung in eine Großunterkunft abgewendet werden.

Die Isolation und Verzweiflung der Familie nahm zu: Nach und nach entwickelten die Eltern Schlafstörungen sowie Angst- und Depressionssymptome und konnten nur mit Medikamenten über die Runden kommen. Im Winter 2019 wurde ihr drittes Kind acht Wochen zu früh geboren und leidet seither unter Entwicklungsstörungen. Ein Jahr später erhielten die Eltern die damals neue Duldung „light“, womit ihre Sozialleistungen auf das Existenzminimum gekürzt wurden. Nur mittels Spenden konnte für die zwei Töchter Kleidung und Materialien für Kita und Schule besorgt werden.

Kurzzeitig gab es einen Schimmer Hoffnung, als die Härtefallkommission im Sommer 2022 die Familie für einen Aufenthalt empfahl – bis der Innenminister das Ersuchen abwies. In Januar 2023 beantragte die Familie das Chancen-Aufenthaltsrecht. Nach über einem Jahr Bearbeitungszeit wurden die Anträge endlich genehmigt. Seither geht der Vater Vollzeit als Reinigungskraft arbeiten, die Mutter konnte für sich und die Kinder Bürgergeld beantragen und hat einen Deutschkurs angefangen. Aktuelle Passanträge finden sich in Bearbeitung bei der Botschaft.

### Brücke oder Haken

Das Chancen-Aufenthaltsrecht hat die Familie vom Teufelskreis der Kettenduldung von Exklusion, Isolation, Armut und psychischer Leid erstmals befreit. Gleichermaßen hat es in 2023 für tausende von Langzeitgeduldeten die Möglichkeit auf Teilhabe und Heilung sowie ein selbstbestimmtes und menschenwürdiges Leben ein Stück weit wiederhergestellt. In dieser Hinsicht hat das Chancen-Aufenthaltsrecht schon vielen Menschen viel Gutes getan.

Das Chancen-Aufenthaltsrecht hat aber zwei große Haken. Der Erste ist, dass es ist bloß eine Chance ist. Die indische Familie sowie alle Begünstigten haben sie

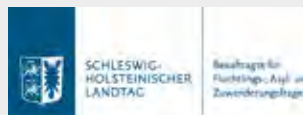
Hälfte der vom Chancen-Aufenthaltsrecht Begünstigten sozialversicherungspflichtig beschäftigt<sup>4</sup>. Die Konstruktion der Brücke in ein dauerhaftes Aufent-



Flüchtlingsrat  
Schleswig-Holstein e.V.



Schleswig-Holstein  
Ministerium für Soziales, Jugend,  
Familie, Senioren, Integration  
und Gleichstellung



### Dokumentation des Fachtags

## Das Chancen-Aufenthaltsrecht: ein Erfolgsmodell?

Potenziale sehen – Möglichkeiten nutzen!

Veranstaltende waren der Flüchtlingsrat, das Integrationsministerium und die Landeseinwanderungsbeauftragte Schleswig-Holstein. Ministerin Aminata Touré hat ein Grußwort gesprochen. Die Teilnehmenden aus öffentlichen Verwaltungen und Fachberatungsdiensten haben nach einem Jahr zur Umsetzung des Chancen-Aufenthaltsrechts in Schleswig-Holstein eine Zwischenbilanz gezogen und dabei die Themen Zuwanderungsverwaltung, Sprachkurszugang und Arbeitsmarktintegration bearbeitet.

Der Fachtag hat am 16. Januar 2024 im Kieler Landeshaus stattgefunden

Die Online-Dokumentation macht alle Beiträge bei der Tagung gehaltenen Beiträge zugänglich:

<https://www.frsh.de/artikel/dokumentation-chancen-aufenthaltsrecht-in-schleswig-holstein>

nur einmalig und für maximal 18 Monate erhalten. Die zentrale Erklärung des Erfolgs des Chancen-Aufenthaltsrechts im ersten Jahr<sup>3</sup> ist, dass es die zwei größten Hürden des deutschen Aufenthaltsrechts aussetzt: 1. Die Passpflicht und 2. die Pflicht zur Lebensunterhaltssicherung. Ein Übergang in ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht ist zwar möglich, dann aber in der Regel nur mit Passvorlage und Lebensunterhaltssicherung unabhängig von der öffentlichen Hand. So sprach auch der Gesetzgeber selbst vom Chancen-Aufenthaltsrecht nur als „Brücke“.

### Lebensunterhaltssicherung

Die aktuelle Arbeitsmarktsituation sowie die ersten Praxiserfahrungen lassen vermuten, dass sich die Lebensunterhaltssicherung als die kleinere Hürde beim Übergang ausmachen wird. Schon Ende August 2023 waren laut Statistiken der Bundesagentur für Arbeit ca. die

halftsrecht könnte aber die Prekarisierung Geflüchteter auf dem Arbeitsmarkt verstärken. Wenn um jeden Preis möglichst schnell ein Einkommen gesichert werden muss, rücken gerne Themen wie faire Arbeits- und Lohnbedingungen, qualifikationsadäquate Anstellung und nachhaltige Qualifizierung in den Hintergrund. In den Beschäftigungsstatistiken zum Chancen-Aufenthaltsrecht macht sich der ungelernete Niedriglohnsektor schon bemerkbar: Bisher haben die meisten Anschluss in den Wirtschaftszweigen Industrie, Gastgewerbe, Lager/Logistik, Handel sowie Personaldienstleistungen gefunden.

### Passpflicht

Die bedeutsamste Hürde für den Übergang aus dem Chancen-Aufenthalt in ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht dürfte aber die Passpflicht werden. Zum Inkrafttreten des Chancen-Aufenthaltsrechts war im

<sup>3</sup> Nach vorläufigen Statistiken aus den Bundesländern wurden fast 9 von 10 Anträgen bewilligt; siehe u.a. Mediendienst Integration, 25.01.2024: „Ein Jahr Chancen-Aufenthalt – Mindestens 75.000 Anträge gestellt“

<sup>4</sup> Beschäftigte, sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (SvB) und ausschließlich geringfügig Beschäftigte (aGB) am Arbeitsort nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige 2008 (WZ 2008) sowie nach Staatsangehörigkeit (Drittstaaten) nach Aufenthaltsstatus, 19.03.2024, Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Auftragsnummer 353580

Ausländerzentralregister (AZR) „fehlende Reisedokumente“ als Duldungsgrund bei etwa einem Viertel der Geduldeten vermerkt. Im öffentlichen Diskurs wird oft suggeriert, dass Geflüchtete sich aktiv weigern, Identitätspapiere abzugeben oder zu beschaffen, um eine Abschiebung zu verhindern. Auch das Chancen-Aufenthaltsrecht schürt dieses Bild: Es wurde unter anderem damit begründet, dass es eine Garantie gibt, nicht abgeschoben zu werden, wenn man einen Pass abgibt.

Die bundesweiten Erfahrungen der Bleiberechtsberatung zeichnen aber ein viel komplexeres Bild: Viele Geflüchtete

haben ihre Identitätspapiere während der Flucht verloren – oder sie haben nie welche besessen. Reisepässe, die bei der Einreise vorhanden waren, sind zwischenzeitig abgelaufen. Sonstige Identitätspapiere aus Drittstaaten sind nach deutschen Standards oft schwer verwertbar. Passbeschaffungsverfahren vieler Asylherkunftsländer sind undurchsichtig, langwierig und mit komplizierten Dokumentationsanforderungen verbunden. Zudem verweigern manche Staaten die Ausstellung von Reisedokumenten aus politischen Gründen – und Geflüchtete aus autoritär regierten Herkunftsländern haben berechtigter Weise Angst davor, sich bei der Botschaft bekannt zu machen und tun sich schwer damit, Verfolgerregimen die Reue zu erklären und mit horrenden Gebühren finanzieren zu müssen.

Wie viele von den tausenden von passlosen Chancen-Aufenthaltsberechtigten es am Ende schaffen, Pässe innerhalb der 18 Monaten zu beschaffen, ist völlig unsehbar. Erfahrungsgemäß wird es aber eine Menge Schwierigkeiten geben. Zwar sehen die Anschlussregelungen die Möglichkeit der Ausnahme von der Passpflicht im Einzelfall vor. Dafür muss aber glaubhaft gemacht werden, dass die Passbeschaffung „objektiv unmöglich“ oder „subjektiv unzumutbar“ – so die juristischen Termini – ist. Solche Ausnahmeregelungen kennt das Aufenthaltsrecht aber schon lange – und haben in der bisherigen Verwaltungspraxis allzu oft eine erhebliche Entscheidungswillkür hinterlassen: Die Frage der Möglichkeit bzw. Zumutbarkeit der Passbeschaffung ist zum Beispiel maßgebend bei der Duldung „light“, die im Bundeslandvergleich extrem unterschiedlich beschieden wird<sup>5</sup>.

### Ausblick

Unter dem Strich hat das Chancen-Aufenthaltsrecht die grundlegenden Hürden zum Bleiberecht nur eineinhalb Jahr ausgesetzt. Selbst der Gesetzgeber hat in der Gesetzesbegründung prognostiziert, dass am Ende nur ca. ein Drittel der Chancen-Aufenthaltsberechtigten die Brücke schaffen wird. Bewährt sich diese Prognose, wird das Chancen-Aufenthaltsrecht am Ende die Zahl der Geduldeten nur um

ca. 13 Prozent gemindert haben<sup>6</sup>. Im Vergleich haben die Übergangsregelungen aus den Jahren 2007-2010, die das Duldungs-Erbe der Fluchtbewegungen aus den 1990er- und frühen 2000er-Jahren abhelfen sollte, die Zahl um ca. 32 Prozent gemindert<sup>7</sup>.

Passbeschaffung und Identitätsklärung werden voraussichtlich die zentralen Konfliktlinien der Wirksamkeit des Chancen-Aufenthaltsrechts werden. Schon in der öffentlichen Anhörung zum Gesetz wurde mehrfach betont, dass eine faire und rechtssichere Entscheidungspraxis voraussetzt, dass die Ausländerbehörden sich konkret und einzelfallbezogen mit den Möglichkeiten und dem Zumutbaren der Passbeschaffung befassen. So wurde im Chancen-Aufenthaltsrecht als gesetzliches Novum eine gesonderte Beratungspflicht der Ausländerbehörden eingeführt. In der Praxis hat sich die Beratung der Behörden bisher meist auf rechtliche Aspekte beschränkt – manchmal umfasst sie aber auch konkrete Hinweise zu herkunftslandspezifischen Verfahren und Dokumenten.

Auf Grund der sachlichen Komplexität sind Entscheidungen zur Passbeschaffung/ Identitätsklärung am Ende zwangsläufig stark vom Ermessen geprägt. Um dieses Ermessen möglichst fair und rechtssicher ausüben zu können, brauchen die Entscheidenden Zeit, Rechts- und Sachkompetenz sowie fallbezogene Nähe. Darüber hinaus braucht es die Haltung, dass es beim Verwaltungshandeln grundsätzlich darum geht, den Anliegen der Klient\*innen weitgehend im Rahmen des Gesetzes gerecht zu werden.

Die Ressourcen kommunaler Ausländerbehörden sind stark von Fachkräftemangel sowie auch vom beschleunigten gesetzlichen Wandel betroffen. Ein weiteres Erbe der Fluchtbewegungen der letzten zehn Jahren ist aber eine vielfältige Szene fachlich professionalisierter zivilgesellschaftlicher Fachdienste, die ausgereifte Spezialkompetenzen und Praxiserfahrungen im Bleiberechtsbereich besitzen. Seit einigen Jahren finden Kommunen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) vermehrt und zunehmend formalisiert zusammen, um das Bleiberecht gemeinsam und kooperativ auf Umsetzungsebene zu bewältigen. In Schleswig-

#### Das AMIF-Projekt

### Identität und Respekt

Nicht zuletzt auf Grund aktueller Gesetzesänderungen ist und bleibt das Thema „Identitätsklärung“ für viele geflüchtete Menschen von zentraler Bedeutung für ihre Bleibeperspektive in Deutschland. Seit 01. Februar 2024 gibt es wieder eine Ansprechperson für den Themenbereich „Identitätsklärung“ beim Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein.

Das Projektangebot umfasst Veranstaltungen, Schulungen und Seminare (vor Ort und digital) sowie weitere Hinweise zum Thema. Mehr Informationen finden Sie auch auf unserer Webseite: <https://www.frsh.de/fluechtlingsrat/amif-netzwerk-fuer-gefluechtete-in-schleswig-holstein>

Das Projekt wird durch den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF+) und die Uno Flüchtlingshilfe e. V. kofinanziert.

#### Kontakt:

Wiebke Bleilefens  
Tel.: 0431 556 856 46  
projekt@frsh.de  
www.frsh.de

Landesweite  
Flüchtlingshilfe

<sup>5</sup> Zum Stichtag 31.12.2022 hatten zum Beispiel von allen Personen mit einer Duldung in Hamburg 3,7 %, in Schleswig-Holstein 4,8% eine „Duldung light“; in Sachsen waren es 16,3%, in Sachsen-Anhalt 35,6% (BT-Drs. 20/5870).

<sup>6</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts, 28.09.2022, S. 24

<sup>7</sup> BT-Drs. 16/13163; 16/14088



Holstein redet man zwar miteinander<sup>8</sup>, aber eine landesgeförderte vernetzte Kooperation von Kommunen und zivilen Fachdiensten steht noch aus.

An nachahmenswerten Vorbildern herrscht kein Mangel: Schon 2018 wurde das Kölner Bleiberechtsprogramm, eine Kooperation zwischen der Stadt, des Kölner Flüchtlingsrats e.V. und vier weiteren freien Trägern, gestartet – und seit 2021 dauerhaft fortgeführt.<sup>9</sup> 2019 startete der Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. das Modellprojekt „Wege ins Bleiberecht“ in Kooperation mit der Stadt Hannover, das seit Ende 2022 als Landesprogramm mit vier weiteren niedersächsischen Kommunen umgesetzt wird.<sup>10</sup> 2023 startete das Modellprojekt „Perspektive Bleiberecht Dresden“, eine Kooperation zwischen der Ausländerbehörde und dem Sächsischen Flüchtlingsrat e.V. im Rahmen des Integrationskonzepts der sächsischen Landeshauptstadt.<sup>11</sup>

Verbindliche Kooperationen zwischen Regelstruktur und Zivilgesellschaft auf Kommunalebene haben viele Potentiale: Sie können die Ausländerbehörden entlasten, Sachentscheider\*innen für die Einzelfallproblematiken sensibilisieren und aufschließen, verhärtete Beziehungen zwischen NGOs und Behörden entspannen – und am Ende die Wirksamkeit des Chancen-Aufenthalts- sowie des gesamten Bleiberechts verbessern.

## Der zweite Haken

Wie gehabt ist das Chancen-Aufenthaltsrecht „nur“ eine Übergangsregelung. Nach der ersten Antragswelle werden wenige Geduldete übrigbleiben, die den Einreisezeitpunkt (31.10.2017) erfüllen. Ende 2025 wird die Regelung wieder aufgehoben.

Das Chancen-Aufenthaltsrecht hat Erfolge gezeigt und vielen Menschen geholfen. Das Bleiberecht nachhaltig verbes-



sern können aber nur dauerhafte Regelungen. Im Zuge des „Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts“ wurden auch unabhängig vom Chancen-Aufenthaltsrecht die schon seit ca. 10 Jahren bestehenden permanenten Bleiberechtsregelungen<sup>12</sup> verbessert. Dass in Deutschland 2023 knapp 15.000 Erteilungen solcher Bleiberechte erfolgten, was ein Anstieg von 30 Prozent entspricht, hat bisher weniger Beachtung gefunden<sup>13</sup>.

In 2024 und 2025 stehen zehntausende Übergänge aus dem Chancen-Aufenthalts- in ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht an. Um dabei die Konfliktlinie der Passbe-

schaffung/Identitätsklärung zu entschärfen, sollte die Bundesregierung dringend ihr Versprechen, die Möglichkeit der Identitätsklärung mittels eidesstattlicher Erklärung zu verbessern, umsetzen.<sup>14</sup> Langfristig braucht es aber weniger neue Spezial- und Übergangsregelungen, sondern vielmehr einen weiteren Abbau der Zugangshürden zu den schon bestehenden Bleiberechtsregelungen.

Dr. Kristian Garthus-Niegel leitet ein Projekt Netzwerk im WIR-Programm<sup>15</sup> beim Sächsischen Flüchtlingsrat e.V. in Dresden. [www.resque.sfrev.de](http://www.resque.sfrev.de)

<sup>14</sup> „Mehr Fortschritt wagen“, 07.12.2021, S. 110

<sup>15</sup> <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Migration-und-Arbeit/Flucht-und-Aysl/ESF-Plus-Programm-WIR/esf-plus-programm-wir.html>

<sup>8</sup> <https://www.frsh.de/artikel/dokumentation-chancen-aufenthaltsrecht-in-schleswig-holstein>

<sup>9</sup> <https://koelner-fluechtlingsrat.de/beratungsstellen/bleiberechtsprojekt>

<sup>10</sup> <https://www.nds-fluerat.org/ueber-uns/projekte/wib-wege-ins-bleiberecht/>

<sup>11</sup> <https://www.saechsischer-fluechtlingsrat.de/de/perspektivberatung-fuer-gefluechtete-in-sachsen-perspectives/>

<sup>12</sup> §§ 25a/b AufenthG

<sup>13</sup> BT-Drs. 20/9931