Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)143 A

Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M.

Fachbereich Rechtswissenschaft
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht
Forschungszentrum Ausländer- und Asylrecht
Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhalt – Standort Konstanz
Fach 116, Universitätsstraße 10
D-78467 Konstanz
daniel.thym@uni-konstanz.de

Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestags am Montag, den 28. November 2022 über

a) den Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts (Chancen-Aufenthaltsrechtsgesetz), BT-Drs. 20/3717 vom 20.9.2022;

b) und c) die Entwürfe der Fraktion DIE LINKE für zwei Gesetze zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes – Deutschnachweise beim Ehegattennachzug & Erleichtertes Bleiberecht, BT-Drs. 20/1850 & 20/1851 v. 17.5.2022;

d) den Antrag der Fraktion DIE LINKE: Keine Abschiebungsoffensive – Für ein wirksames Bleiberecht, BT-Drs. 20/3973 v. 12.10.2022.

Ich bedanke mich für die Einladung seitens des Innenausschusses. Mein Gesamtfazit lautet, dass beim Umgang mit ausreisepflichtigen Personen der Gesetzgeber mit einem Zielkonflikt zwischen Integrationsförderung und Migrationssteuerung konfrontiert ist. Dieser Zielkonflikt wird durch eine vergangenheitsbezogene Stichtagsregelungen nach dem Modell des – kompliziert ausgestalteten – Chancen-Aufenthaltsrechts besser austariert als durch dauerhafte Legalisierungsmöglichkeiten. Die rechtspolitisch brisanteste Komponente des Gesetzentwurfs ist die dauerhafte Absenkung der Wartefristen für §§ 25a/b AufenthG. Hierbei geht es – entgegen einer verbreiteten Einschätzung – nicht nur um „Kettenduldungen“; angesichts der derzeit langen Gerichtsverfahrensdauer wird künftig eine Legalisierung unter Umständen schon wenige Wochen nach dem Zeitpunkt möglich sein, wenn die Ausreisepflicht rechtskräf-

tig wird. Die geänderten Ausweisungsvorschriften betreffen „nur“ den Aufenthaltsstatus, führen typischerweise jedoch zu keiner Rückführung. Die strenge Haftprüfung durch die Gerichte lässt erwarten, dass die erhöhte Maximalhaftdauer für einen eng umrissenen Personenkreis in der Praxis nur selten genutzt werden wird. Aspekte der Migrationssteuerung sind also im Entwurf nur ganz am Rande enthalten. Dies bestätigt die generelle Öffnung der Integrations- und Sprachförderung selbst für Menschen aus sicheren Herkunftsländern. Sie zeugt von einem Integrationsverständnis, das – anders als § 44 AufenthG – nicht mehr zwischen dem rechtmäßigen und unrechtmäßigen Aufenthalt unterscheidet.

Im Einzelnen werde ich folgende Aspekt ansprechen:

1 EINORDNUNG DES GESETZENTWURFS 2
1.1 Zielkonflikt zwischen Integrationsförderung und Migrationssteuerung 2
1.2 Wirksamkeit bestehender Legalisierungspfade 3
1.3 Legalisierung als „Pull-Faktor“? 5
1.4 Duldung beseitigt nicht Ausreisepflicht 8
2 EINZELHEITEN 9
2.1 Chancen-Aufenthaltsrecht als Altfallregelung 9
2.2 Dauerhafte Legalisierung nach §§ 25a/b AufenthG 11
2.3 Ausweisung von Schutzberechtigten ohne Rückführung 17
2.4 Maximale Haftdauer abhängig vom Einzelfall 18
2.5 Umfassende Öffnung der Integrations- und Sprachkurse 19

1 EINORDNUNG DES GESETZENTWURFS

1.1 Zielkonflikt zwischen Integrationsförderung und Migrationssteuerung

Man kann einzelne Regelungen des Aufenthaltsrechts immer aus zwei Blickwinkeln betrachten: der Migrationssteuerung und der Integrationsförderung. Es geht hierbei um Grundsätzliches, wie das BVerfG in einem Urteil zur Einbürgerung feststellte: „**Eine Rechtsordnung, die sich ernst nimmt, darf nicht Prämien auf die Missachtung ihrer selbst setzen**. Sie schafft sonst Anreize zur Rechtsverletzung, diskriminiert rechtstreues Verhalten und untergräbt damit die Voraussetzungen ihrer eigenen Wirksamkeit.“[1] Zugleich jedoch plädiert der humanitäre Blickwinkel der Integrationsförderung dafür, dass der unrechtmäßige Aufenthalt vor allem dann sich nicht endlos fortsetzt, wenn die Ausreisepflicht über einen längeren Zeitraum hinweg aus Gründen nicht vollzogen wird, die die Betroffenen – abgesehen von der verletzten Ausreisepflicht – nicht zu vertreten haben. In diesen Fällen kann man aus guten Gründen für eine konditional bedingte Legalisierung eintreten.

[1] BVerfGE 116, 24 (S. 49, Rn. 63) – *Einbürgerung*; Verweise auf frühere Urteile weggelassen.

Es liegt im Wesen von Zielkonflikten, dass der **Gesetzgeber sich in einem Dilemma befindet, wenn er eine Regelung für Personen, die bereits im Land sind, aus integrationspolitischen Gründen als sinnvoll erachtet, dieselbe Regelung zugleich jedoch einen Anreiz darstellen kann**, dass weitere Personen sich Deutschland als Zielland aussuchen oder Personen, die vollziehbar ausreisepflichtig sind, nicht freiwillig ausreisen. Dieses Dilemma wird im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung angesprochen, wenn dieser einerseits „neue Chancen für Menschen schaffen (will), die bereits ein Teil unserer Gesellschaft geworden sind“ und andererseits eine „Rückführungsoffensive“ zu starten verspricht.[2] Für die Einordnung des vorliegenden Gesetzentwurfs kommt es insofern auch darauf an, inwiefern dieser das Spannungsverhältnis zwischen Integrationsförderung und Migrationssteuerung merklich in die eine oder andere Richtung verschiebt.

Europarechtlich sind Legalisierungen zulässig. Art. 6 Abs. 4 Rückführungsrichtlinie erlaubt den Mitgliedstaaten „wegen Vorliegen eines Härtefalls oder aus humanitären oder sonstigen Gründen ... jederzeit beschließen“, illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen einen Aufenthaltstitel zu erteilen.[3] Schon heute nutzt das Aufenthaltsgesetz diese Option. **Legalisierungsmöglichkeiten wurden in den vergangenen Jahren wiederholt ausgeweitet und intensiv genutzt**. Ende 2021 besaßen rund 75 % der abgelehnten Asylbewerber, die noch in Deutschland lebten, einen Aufenthaltstitel.[4] Der Gesetzentwurf sattelt auf bestehende Legalisierungspfade auf und gestaltet diese noch großzügiger.

1.2 Wirksamkeit bestehender Legalisierungspfade

Die Antworten der Bundesregierung auf die regelmäßigen – für Wissenschaft und sonstige Beobachter sehr hilfreichen – Anfragen der Fraktion DIE LINKE bestätigen, dass die bestehenden Legalisierungsoptionen für abgelehnte Asylbewerber und andere ausreisepflichtige Personen in der Praxis funktionieren.[5] Hintergrund sind **diverse Bleiberechtsregelungen, die teilweise schon lange existieren**. **Allein 2021 profitierten ungefähr 20 Tausend Personen von einer Legalisierung**.[6] Schon in der Begründung des Zuwanderungsgesetzes

[2] Siehe SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP: Mehr Fortschritt wagen, Koalitionsvertrag 2021-2025 vom 24.11.2021., S. 138, 140.

[3] Siehe auch EuGH, *Mahdi*, C-146/14, EU:C:2014:1320, Rn. 86-89; und EuGH, *Subdelegación del Gobierno en Pontevedra*, C-409/20, EU:C:2022:148, Rn. 51 f., 56-58.

[4] Siehe Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE: Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31.12.2021, BT-Drs. 20/1048 v. 16.3.2022, S. 40-42; die meisten Asylentscheidungen stammen von nach 2005, sodass die Ablehnungen einige – aber nicht extrem viele – „gute“ Duldungen der früheren Rechtslage umfassen, die mit dem subsidiären Schutz bzw. Abschiebungshindernissen vergleichbar waren, bei denen heute ein Asylantrag nicht mehr abgelehnt wird (hierzu in Fn. 37); die Statistik lässt eine nähere Ausdifferenzierung leider nicht zu.

[5] Rund 2/3 der ausreisepflichtigen Personen sind abgelehnte Asylbewerber; vgl. Bundesregierung (Fn. 4), S. 56-60.

[6] Die Summe der Neuerteilungen aufgrund § 15 Abs. 5, § 19d, § 23a § 25a und § 25b AufenthG betrug ausweichlich der nachfolgenden Zahlen knapp über 18.500; hinzu kommen noch neue Ausbildungs- und Beschäftigungsduldungen, deren Neuerteilungszahl auch wegen des verbreiteten Übergangs zu § 19d AufenthG schwer zu ermitteln ist.

rechtfertigte die rot-grüne Bundesregierung den heutigen § 25 Abs. 5 AufenthG, der abgelehnten Asylbewerbern nach 18 Monaten eine ermessenbasierte Legalisierung ermöglicht, damit, „dass die Praxis der ‚Kettenduldung' beendet wird."[7]

Der **unscheinbare § 25 Abs. 5 AufenthG ist bis heute der wichtigste Legalisierungspfad**, aufgrund dessen sich Ende des vergangenen Jahres insgesamt 55.303 Personen in Deutschland aufhielten, die früher einmal vollziehbar ausreisepflichtig waren.[8] Allein 6664 Personen erhielten diesen Status erstmalig 2021; in den Jahren zuvor waren es jeweils 5803 Personen (2020), 7466 Personen (2019) sowie 7709 Personen (2018).[9] Zusammen genommen erfasste die kaum bekannte Norm **zwischen 2018 und 2021 insgesamt 27.642 Personen** und ist damit faktisch wichtiger als die aktuell diskutierten Bleiberechte. Es überrascht, dass die Gesetzesbegründung § 25 Abs. 5 AufenthG überhaupt nicht erwähnt und damit bei der unbefangenen Leserschaft den Eindruck hinterlassen kann, es gebe es nur §§ 25a/b AufenthG (Begründung, S. 15). Hinzu kommt, dass alle erwähnten Statistiken nur diejenigen umfassen, die noch keine Niederlassungserlaubnis erlangten. Die tatsächliche Zahl der Personen, die im Laufe der Jahre legalisiert wurden, liegt also höher.

Der zweit- und drittwichtigste Legalisierungspfad sind die stichtags*un*abhängigen Bleiberegelungen für gut integrierte Jugendliche bzw. Erwachsene nach **§§ 25a und 25b AufenthG mit 14.731 bzw. 10.383 Personen**, von welchen knapp 7500 Personen diesen Titel im letzten Jahr neu erwarben.[10] Hinzu treten weitere 606 Personen, die sich bis heute aufgrund einer stichtagsabhängigen Altfallregelung aus dem Jahr 2007 aufgrund von § 104a oder § 104b AufenthG in Deutschland aufhalten.[11] Der **„echte" Spurwechsel für geduldete Fachkräfte nach § 19d AufenthG erfasst 6087 Personen**, wovon mehr als die Hälfte, nämlich 3239 Personen, den Titel im vergangenen Jahr erhielten.[12]

Zur Gruppe, die den Sprung in die Fachkräftekategorie schafften, dürften einige gehören, die zuvor von einer Ausbildungs- bzw. Beschäftigungsduldung profitiert hatten, die immer nur als „Übergangsstatus" angelegt war. Zum Jahresende gab es weitere **7902 Personen mit einer Ausbildungsduldung nach § 60c AufenthG** sowie **4713 Personen mit einer Beschäftigungsduldung nach § 60d AufenthG** unter Einschluss von Familienangehörigen.[13] Ihnen steht künftig der Weg über § 19d AufenthG offen, soweit sie die dortigen Voraussetzungen

[7] Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Zuwanderungsgesetz, BT-Drs. 15/420 v. 7.2.2003, S. 80.
[8] Vgl. Bundesregierung (Fn. 4), S. 21 f.
[9] Vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE: Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31.12.2020, BT-Drs. 19/28234 v. 6.4.2021, S. 23; ebd. zum Stand 31.12.2019, BT-Drs. 19/19333 v. 25.3.2020, S. 21 f.; und ebd. zum Stand 31.12.2018, BT-Drs. 19/8258 v. 12.3.2019, S. 28.
[10] Vgl. Bundesregierung (Fn. 4), S. 22-24 (§ 25a) und S. 25-27 (§ 25b); die Zahl der Neuzuteilungen wird nicht mitgeteilt, ergibt sich jedoch annährungsweise aus dem Vergleich der Bestandszahlen des Vorjahres gemäß Bundesregierung, ebd. zum Stand 31.12.2020 (Fn. 9), S. 25; hiernach beträgt der Anstieg insg. 7391 Personen, wobei die Zahl der Neuerteilungen etwas höher liegen dürfte, weil zugleich einige Personen infolge einer Niederlassungserlaubnis oder der Ausreise aus der Statistik hinausfielen.
[11] Ebd., S. 17 f.
[12] Ebd., S. 10 f.
[13] Ebd., S. 29 f.

erfüllen, wozu insb. die weitgehende Lebensunterhaltssicherung gehört. Auch die **Härtefallkommissionen** ermöglichen Legalisierungen: Ende letzten Jahres hatten **9599 Personen** eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23a AufenthG, darunter 1285 Personen im letzten Jahr neu.[14] Schließlich gibt es sonstige Wege, etwa zur Wahrung der Familieneinheit nach der Geburt von Kindern oder infolge einer Heirat.[15]

Für die aktuelle Debatte folgt hieraus zweierlei. Zum einen stelle ich im Gespräch mit Medienvertretern regelmäßig fest, dass diesen gar nicht bewusst ist, welche Legalisierungsmöglichkeiten es bereits gibt. Es geht um eine **Ausweitung der Bleiberechte für abgelehnte Asylbewerber, nicht um einen Neuanfang**. Zum anderen müssen wirksame Bleiberechtsregelung nicht mit großer Symbolik kommuniziert werden. Insbesondere § 25 Abs. 5 AufenthG sowie in der jüngeren Vergangenheit auch § 19d AufenthG sind wenig bekannt, erreichen ihre Zielsetzung aber dennoch. Es war dies lange Zeit ein typisches Muster: Die deutsche Politik legalisierte regelmäßig den Aufenthalt abgelehnter Asylbewerber, die bereits länger im Inland wohnten und gewisse Integrationsleistungen erbracht hatten. Allerdings erfolgten **bisherige Legalisierungskampagnen im rechtlichen Hinterzimmer**, ohne dass man viel darüber sprach. Diese fehlende Symbolik verhinderte, dass die früheren Bleiberechtsregelungen eine Signalwirkung entfalteten.

1.3 Legalisierung als „Pull-Faktor“?

Der erwähnte Zielkonflikt mit der Integrationsförderung erfasst mit Blick auf die Migrationssteuerung zwei Aspekte. Zum einen die **Auswirkungen auf Personen, die sich bereits in Deutschland aufhalten**, und zum anderen Konsequenzen für die künftige Zuwanderung. Der erste Aspekt lässt sich auf einer hohen Abstraktionsebene einfach beantworten. Die Aussicht auf eine zügige Legalisierung dürfte die Motivation verringern, freiwillig auszureisen oder bei der Rückführung zu kooperieren. Wenn die Legalisierung an die tatsächliche Aufenthaltszeit anknüpft (und nicht an den Duldungszeitraum), besteht außerdem kein Interesse, das Asylverfahren unter Einschluss des gerichtlichen Rechtsschutzes zügig abzuschließen. Anders als in der Schweiz dürfte die geplante Einführung der behördenunabhängigen Verfahrensberatung also nicht dazu führen, dass die ausweislich der Statistiken sehr hohe Klagequote gegen abgelehnte Asylentscheide zurückgeht.[16]

Diese Überlegungen mögen intuitiv plausibel sein, beruhen jedoch auf keiner empirisch unterfütterten wissenschaftlichen Grundlage. Diese Relativierung führt zu einem Grundproblem, wenn es darum geht, die Auswirkungen des Gesetzentwurfs für die künftige Zuwanderung

[14] Vgl. ebd. S. 13.

[15] Diese Legalisierung über Elternschaft und Heirat hat die ethnologische Forschung als eine von mehreren „Strategien“ identifiziert, die illegal aufhältige Personen anwenden, um nicht ausreisen zu müssen oder abgeschoben zu werden; so für Belgien *Masja van Meeteren und andere*, Striving for a Better Position. Aspirations and the Role of Cultural, Economic, and Social Capital for Irregular Migrants in Belgium, International Migration Review 43 (2009), 881-907.

[16] Vgl. § 12a AsylG i.d.F. des parallel diskutierten Gesetzentwurfs, BT-Drs. 20/4327 v. 8.11.2022.

nach Deutschland zu bewerten. Insbesondere im Fluchtkontext sind die **Wirkungszusammenhänge von Migrationsentscheidungen so komplex, dass einzelne Faktor selten ausschlaggebend sind**. Die verbreitete Formel von den Push- und Pull-Effekten darf nicht dahin missverstanden werden, als ob einzelne Regelungen für sich genommen entscheidend sind, ob mehr oder weniger Menschen kommen. Zahlreiche Faktoren kommen zusammen, deren relativer Einfluss sich kontextabhängig verändert. Es handelt sich bei den Push- und Pull-Effekten um keine mathematische Formel, aufgrund derer man berechnen könnte, welche relative Bedeutung einzelne Aspekte besitzen.

Stattdessen sind eine Vielzahl von Faktoren relevant, die die Herkunftsländer („Push") ebenso betreffen wie die Zielstaaten („Pull").[17] Diese Faktoren betreffen **„harte" Faktoren wie Kriege, den Arbeitsmarkt, politische (Un-)Sicherheit und finanzielle Mittel ebenso wie „weiche" Elemente wie das Alter, die Risikobereitschaft und die Trennung von Familie und Freunden**.[18] Elemente auf der Makro-Ebene wie Arbeitslosigkeit und Krieg sind ebenso relevant wie Mikro-Aspekte der familiären Bindung oder logistische Ressourcen. Darüber hinaus akzentuiert die Migrationsforschung sogenannte Meso-Faktoren wie ethnische Netzwerke, historisch gewachsene Migrationskanäle (etwa zu ehemaligen Kolonien) sowie Infrastrukturen (verfügbare Reisewege). Für die deutsche Debatte überaus wichtig ist der Zeitfaktor. Sehr viele Menschen, die hier Asyl beantragen, lebten zuvor kürzer oder länger in anderen EU-Mitgliedstaaten. Einige wissen von Anfang an, dass sie nach Deutschland kommen wollten; andere treffen diese Entscheidung erst im Laufe der Zeit. Für eine solche **Sekundärmigration innerhalb der EU** können andere Faktoren relevant sein, als für die ursprüngliche Entscheidung, die Heimat zu verlassen.[19]

Für die aktuelle Diskussion sind vier ausgewählte Faktoren von Interesse, ohne dass man, wie dargelegt, mit wissenschaftlicher Präzision sagen könnte, welche Rolle diese Elemente im Einzelnen genau spielen.[20] *Erstens* sind **soziale Netzwerke und ethnische Communities** ein zentraler Faktor, der den Umfang von Migrationsbewegungen mitbestimmt.[21] Für den aktuellen Gesetzentwurf ist das wichtig, weil er dazu führt, dass die Gruppe der legal aufhältigen Menschen aus Asylherkunftsländern mit geringerem Schutzbedarf ansteigt. Zu künftiger Migration führt dies über den Familiennachzug, der einen legalen Aufenthalt voraussetzt (zum

[17] Hierzu im Überblick demnächst, *Daniel Thym*, European Migration Law (Oxford University Press, 2023), Kap. 4 (im Veröffentlichungsprozess); und *Hein de Haas, Stephen Castles und Mark J. Miller*, The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World, 6. Auflage (Palgrave, 2020), Kap. 3.

[18] Die Migrationsforschung hob zuletzt hervor, dass 97 % der Weltbevölkerung *nicht* migrieren, darunter sehr viele Menschen, die mit ähnlichen „harten" Elementen konfrontiert sind wie diejenigen, die sich auf den Weg machen.

[19] Näher *Markus Wagner, Jimy Perumadan und Paul Baumgartner*, Secondary Movements, CEASEVAL Research on the CEAS No. 34, 2019; and (Dutch) Advisory Committee on Migration Affairs, Secondary Movements of Asylum Seekers in the EU, 2019.

[20] Ich ignoriere bewusst den Schutzbedarf infolge von Krieg oder politischer Verfolgung, weil der vorliegende Gesetzentwurf nur Personen betrifft, deren Asylantrag rechtskräftig abgelehnte wurde; zum nachfolgenden bereits *Daniel Thym*, Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses über den Entwurf eines Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung, Ausschuss-Drs. 19(4)287 E v. 3.6.2019, S. 5-8.

[21] Stellvertretend SVR, Steuern, was zu steuern ist, Jahresgutachten 2018, S. 24 f.

Chancenaufenthaltsrecht siehe 2.1). Darüber hinaus steht zu erwarten, dass irreguläre Wanderungsbewegungen aus diesen Ländern – etwa im Wege der Sekundärmigration innerhalb der EU – sich künftig vermehrt an Deutschland als Ziel ausrichten. Migration ist insofern immer auch „Kettenmigration“[22] und kann, legal oder irregulär, einen sich selbst verstärkenden Effekt entlang sozialer und ethnischer Netzwerke entfalten.[23] Exemplarisch sei das Beispiel von Nigeria, dem drittwichtigsten Herkunftsland von Menschen mit Duldung. Während Ende 2013 ungefähr 24.000 Nigerianer/innen hier lebten, betrug die Gesamtzahl Ende letzten Jahres bereits 75.495.[24]

Zweitens ist der wirtschaftliche Erfolg nicht nur für Fachkräfte ein zentraler Faktor für eine Migrationsentscheidung. Das wichtigste Element ist insofern die **Arbeitsmarktlage, denn die meisten Geduldeten wollen wirtschaftlich aktiv sein und einen Job finden**. Die boomende deutsche Wirtschaft ist insofern ein Pull-Faktor. Diesen kann der Gesetzgeber naturgemäß nur begrenzt beeinflussen, einmal abgesehen von der Frage, ob man eventuell auch Menschen aus sicheren Herkunftsländern den Arbeitsmarktzugang ermöglichen möchte. Mittelbar ist die Migrationspolitik darüber hinaus relevant, wenn abgelehnte Asylbewerber staatlich dabei unterstützt werden, die Sprache zu lernen oder eine schnelle Legalisierung zu ermöglichen, wie es der aktuelle Gesetzentwurf selbst für sichere Herkunftsländer vorsieht. Welche Auswirkungen solche Entscheidungen auf das Wanderungsverhalten konkret haben, lässt sich nicht bestimmen. Diese Unwägbarkeit bedeutet umgekehrt jedoch nicht, dass der Verweis auf Pull-Faktoren generell falsch wäre.

Drittens wendet sich die politische Debatte häufig gegen eine „Zuwanderung in die Sozialsysteme“ und unterstellt damit, dass diese als ein Magnet geringqualifizierte Personen anziehen. Studien widerlegen dies für Fachkräfte und bestätigen die Annahme für die Asylmigration nur am Rande, was auch daran liegt, dass die meisten Personen selber wirtschaftlich aktiv sein und etwas aufbauen möchten.[25] **Bei der Asylmigration ist das Sozialsystem nur ein Faktor unter anderen**, der weniger wichtig ist, als die Politik häufig annimmt.[26] Die relative Bedeutung hängt dabei immer auch von Kontextfaktoren ab. Während das Sozialsystem für Personen, die irregulär über das Mittelmeer nach Europas einreisen, nicht wichtig sein dürfte, kann es für Herkunftsländer im näheren geographischen Umfeld (etwa die Westbalkanländer[27]) sowie für die irreguläre Sekundärmigration innerhalb Europas wichtiger sein. Hinzu

[22] Siehe *John S. MacDonald und Leatrice D. MacDonald*, Chain Migration, Ethnic Neighborhood Formation and Social Networks, Milbank Memorial Fund Quarterly 42 (1964), 82-97.

[23] Allgemeinverständlich *Paul Collier*, Exodus. Warum wir Einwanderung neu regeln müssen (Siedler, 2014), Kap. 2.

[24] Vgl. Statistisches Bundesamt, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2020. Fachserie 1 Reihe 2, April 2021, S. 27-30.

[25] Siehe etwa *Jeremy Ferwerda und Justin Gest*, Pull Factors and Migration Preferences. Evidence from the Middle East and North Africa, International Migration Review 55 (2021), 431-459; und *Ole Agersnap und andere*, The Welfare Magnet Hypothesis. Evidence from an Immigrant Welfare Scheme in Denmark, NBER Working Paper No. 26454, November 2019.

[26] Für eine Übersicht zum Forschungsstand siehe *Corrado Giulietti und Jackline Wahba*, Welfare Migration, IZA Discussion Papers No. 645, March 2012.

[27] Das Vereinigte Königreich erlebt derzeit einen sprunghaften Antrag von Asylanträgen durch Albaner, ebenso wie Deutschland zu Beginn der 2021er Jahre aus anderen Westbalkanstaaten.

kommt, dass Asylbewerber und Geduldete **nicht immer zwischen Sozialleistungen im engeren Sinne und der Daseinsvorsorge unterscheiden, etwa für Gesundheit oder Bildung unter Einschluss von Sprachkursen**.[28]

Viertens wissen wir aus ethnographischen Studien, dass die Fluchtmigration viel weniger als die Fachkräftezuwanderung durch eine rationale Interessenabwägung geprägt ist. Die Fluchtmigration ist häufig gekennzeichnet durch **spontane Entscheidungen auf einer unsicheren Informationsgrundlage**,[29] wobei der Informationsgrad individuell und situationsabhängig stark variieren kann. Subjektive Vorstellungen und Narrative (auch in den sozialen Medien) prägen die Asylmigration ebenso wie harte Fakten, die bei der Fachkräfteeinwanderung dominieren.[30] Eine **kluge Migrationspolitik wird daher immer auch darauf achten, welche Bilder und Signale sie aussendet**, damit nicht eine humanitär sinnvolle Maßnahme für abgelehnte Personen, die bereits hier leben, dazu führt, dass künftig mehr Personen kommen. Der fehlende Bekanntheitsgrad mancher bisherigen bestehenden Bleiberechtsregelungen, die bereits heute jedes Jahr viele Tausend abgelehnte Asylbewerber erfassen, waren eine Möglichkeit, solche sichtbaren Signale zu vermeiden.

1.4 Duldung beseitigt nicht Ausreisepflicht

Nach § 58 AufenthG sind die Ausländerbehörden verpflichtet, eine Person abzuschieben, wenn die Ausreisepflicht vollziehbar ist und die betroffene Person die Rechtspflicht zur freiwilligen Ausreise verletzt. Ein Ermessen seitens der Behörden besteht nicht. Nichts anderes gilt für die EU-Vorgaben. In der Terminologie des europäischen Migrationsrechts sind abgelehnte Asylbewerber „illegal aufhältig“[31] und müssen ausreisen; eine Verletzung der freiwilligen Ausreisepflicht führt auch hier zu einer prinzipiellen Pflicht der nationalen Behörden, die Abschiebung vorzubereiten und durchzuführen.[32] Entgegen einer verbreiteten Einschätzung im öffentlichen Diskurs sind **Duldungen *keine* Aufenthaltstitel sondern bestätigen bloß, dass eine Abschiebung derzeit nicht stattfindet**. Eine Duldung ändert nichts daran, dass der Aufenthalt rechtswidrig ist.[33] Sobald eine Abschiebung möglich ist, muss die Duldung widerrufen und die Ausreisepflicht vollzogen werden.[34]

Es gibt verschiedene **Gründe, warum die gesetzliche Pflicht zur Abschiebung in der Praxis leer läuft:** die Ausländerbehörden verfügen nicht über genügend Personalressourcen; die

[28] Hierzu *Petra W. de Jong und Helga de Valk*, Intra-European Migration Decisions and Welfare Systems. The Missing Life Course Link, Journal of Ethnic and Migration Studies 46 (2020), 1773, 1771-1776.

[29] Näher *Heaven Crawley und Jessica Hagen-Zanker*, Deciding Where to Go. Policies, People and Perceptions Shaping Destination Preferences, International Migration 57 (2019), 20-35; *Joris Schapendonk*, Turbulent Trajectories, Societies 2 (2012), 27-41; und auch *Antonia Scholz*, Warum Deutschland?, BAMF Forschungsbericht 19, 2013, S. 140-149.

[30] Näher *Saara Koikkalainen und David Kyle*, Imagining Mobility. The Prospective Cognition Question in Migration Research, Journal of Ethnic and Migration Studies 42 (2016), 759-776.

[31] So EuGH, *Gnandi*, C-181/16, EU:C:2018:465, Rn. 56 mit Blick auf Art. 3 Nr. 2 und Art. 6 Abs. 1 Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG.

[32] Vgl. Art. 8 Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG.

[33] Siehe § 60a Abs. 2, 3, 5 AufenthG.

[34] Vgl. § 60a Abs. 5 S. 2 AufenthG.

Betroffenen kooperieren nicht oder nur zögernd bei der Identitätsfeststellung; die Heimatländer stellen keine Ersatzpapiere aus oder akzeptieren nur vereinzelte Rückführungsflüge; Kirchen gewähren eine Obhut gegen die Vollstreckung gerichtlich bestätigter Entscheidungen.[35] Derartige tatsächliche Duldungsgründe sind ausweichlich der – unvollständigen Statistiken – der Regelfall.[36] Bei einer Minderheit beruht eine Duldung auf Rechtsgründen, weil etwa eine Person krankheitsbedingt vorübergehend nicht abgeschoben werden darf. Sonderfälle sind die Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung, die letztlich Aufenthaltserlaubnisse im Gewand einer Duldung darstellen, was ein halbherziger Kompromisse war.

Geduldete droht keine Verfolgung bei der Rückkehr. Zielstaatsbezogenen Abschiebungsverbote wurden im vorausgehenden Asylverfahren bereits geprüft bzw. können, soweit sie neu auftreten, durch einen Asylfolgeantrag jederzeit geltend gemacht werden können.[37] Es ist daher **sprachlich und juristisch missverständlich, Menschen mit einer Duldung als „Flüchtlinge“ bzw. „Geflüchtete“ zu bezeichnen**. Eine Duldung bekommt im absoluten Regelfall nur, wer ausreisen muss, weil die Situation im Herkunftsland dies zulässt. In einem Satz: Der geduldete Aufenthalt ist rechtswidrig.

2 EINZELHEITEN

2.1 Chancen-Aufenthaltsrecht als Altfallregelung (Art. 1 Nr. 12; § 104c AufenthG-E)

§ 104c AufenthG-E ist eine **großzügige Regelung, deren Grundstruktur sich dennoch in die Tradition früherer Altfallregelungen einfügt**. Schon früher gab es stichtagsbezogene Altfallregelungen, die pragmatisch auf eine frühere Belastung des Asylsystems reagierten, ohne jedoch – anders als §§ 25a/b AufenthG-E – dauerhaft eine großzügige Legalisierung zu versprechen.[38] Durch diese vergangenheitsbezogene Regelungstechnik werden Anreize reduziert, dass ausreisepflichtige Personen in Erwartung einer künftigen Legalisierung bei der Identitätsklärung nicht mitwirken oder sich mehr Personen auf den Weg nach Deutschland machen (hierzu bereits 1.3). Über den Stichtag ist politisch zu entscheiden. Der 1. Januar

[35] Zu den vielfältigen Gründen bereits der Bericht der Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite über die Ergebnisse der Evaluierung des Berichts über die Probleme bei der praktischen Umsetzung von ausländerbehördlichen Ausreiseaufforderungen und Vollzugsmaßnahmen, April 2015.

[36] Unvollständig bzw. nur begrenzt aussagekräftig sind die Statistiken, weil „Sonstiges“ der wichtigste Grund ist und die Auflistung nicht abdeckt, dass häufig zwei (oder mehr) Gründe parallel existieren; aktuelle Zahlen in der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der AfD: Vollzugsdefizite bei der Durchsetzung der Ausreisepflicht im Jahr 2021 – Ursachen und Konsequenzen, BT-Drs. 20/641 v. 25.3.2022, S. 17 f.; und Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der FDP: Geplante Maßnahmen zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, BT-Drs. 19/8030 v. 27.2.2019, S. 8.

[37] Vgl. auch Nr. 60a.3 Allg. VwV AufenthG; früher war dies anders, weil bis zum Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2005 vielfach Personen, die heute eine Aufenthaltserlaubnis als subsidiär Schutzberechtigte oder als Inhaber eines nationalen Abschiebungsverbots erhalten, eine „gute“ Duldung erhielten.

[38] Stichtagsabhängige Vorläufer betrafen insb. Bosnien-Herzegowina und Kosovo in den 1990er Jahren sowie, herkunftslandübergreifend, verschiedene IMK-Beschlüsse aus der Mitte der 2000er Jahre sowie §§ 104a f. AufenthG i.d.F. d. G. v. 19.8.2007 (BGBl. 2007 I 1970); siehe auch Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE: Bilanz der Bleiberechtsregelungen zum 30.6.2012 und politischer Handlungsbedarf, BT-Drs. 17/10451 v. 10.08.2012.

2022 überzeugt insofern, als dies einen **aufenthaltsrechtlichen „Schlussstrich“ unter die Massenzuwanderung 2015/16** zieht.

Kompliziert und **nicht frei von Spannungslagen ist die gestufte Regelungsstruktur**, die absehbar zu neuen Debatten führen wird, wenn die Jahresfrist für das Chancenaufenthaltsrecht abläuft. Drei Gesichtspunkte verdienen Beachtung:

Erstens setzten alle bisherigen Altfallregelungen auf eine schrittweise Statusverbesserung. § 104c AufenthG-E geht den umgekehrten Weg, indem die Norm eine **großzügige einjährige Legalisierung mit einer konditional bedingten Bleibeoption verbindet**. Die erste „Hürde“ des § 104c AufenthG-E werden mehr Personen überwinden als die zweite „Hürde“ für ein dauerhaftes Bleiberecht aufgrund von §§ 25a/b AufenthG-E; diejenigen, die an der zweiten Hürde scheitern, fallen in eine Duldung zurück. Es hätte nahegelegen, stattdessen denselben Weg zu beschreiten wie bei der Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung nach §§ 60c/d AufenthG, die eine „sichere“ Duldung ohne Abschiebungsoption mit der Aussicht auf eine „höherwertige“ Aufenthaltserlaubnis später verbinden. Für alle, die binnen eines Jahres an §§ 25a/b AufenthG scheitern, erfolgt ein doppelter sozial- und aufenthaltsrechtlicher Rechtskreiswechsel (vom AsylbLG zum SGB und zurück; und von einer Duldung zur Aufenthaltserlaubnis und zurück). Europarechtlich ist die gewählte Konstruktion zulässig. Art. 6 Abs. 4 Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG erlaubt ausdrücklich, die Ausreisepflicht „für die Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels ... auszusetzen.“

Zweitens möchte der Gesetzentwurf einen Anreiz darstellen, um die Identität zu klären und damit ein zentrales Abschiebungshindernis zu beseitigen (S. 15). Dies fügt sich in frühere Bleiberechtsregelungen.[39] Beim Chancen-Aufenthaltsrecht ist die Logik allerdings umgekehrt, denn der **Anreiz zur Identitätsklärung dient nicht dazu, den Behörden eine Chance zu geben, die Abschiebung zu vollziehen**. Stattdessen bewirkt die Identitätsklärung, dass eine Legalisierung nach §§ 25a Abs. 6 oder § 25b Abs. 8 AufenthG-E möglich wird, soweit die dortigen Voraussetzungen erfüllt sind. Dies gilt **auch für Personen, die zumutbare Mitwirkungshandlungen verweigerten**, denn die Ausschlussklausel des § 104c Abs. 1 S. 2 AufenthG erfasst nur, wer wiederholt und vorsätzlich aktiv täuscht. Auch muss „dadurch“ die Abschiebung verhindert worden sein, weshalb ausweislich der Begründung (S. 45) eine bloße Mitursächlichkeit nicht ausreicht. Damit ist die Regelung großzügiger als etwa die Vorgängernorm des § 104a Abs. 1 S. 1 Nr. 4 AufenthG, die eine bloße Mitursächlichkeit im Sinn juristischer Kausalitätslehren ausreichen ließ.[40] Konkret erhalten also auch vorsätzliche Identitätstäuscher eine Legalisierung, wenn die Rückführung zusätzlich daran scheitert, dass z.B. die Herkunftsstaaten die Aufnahme verweigern.

[39] Siehe, mit Unterschieden im Detail, insb. § 25a Abs. 5 S. 2 f., § 60b Abs. 5 S. 1, § 60c Abs. 2 Nr. 3, § 60d Nr. 1 AufenthG.

[40] Zu deren Auslegung siehe BVerwGE 136, 231 = Urt. v. 26.10.2010, 1 C 18.09, Rn. 20 f.; und BVerwGE 135, 219 = Urt. v. 10.11.2009, 1 C 19.08, Rn. 20 f.

Drittens können sich **– eventuell unbeabsichtigte – Nebenwirkungen beim Familiennachzug** ergeben. Das Chancen-Aufenthaltsrecht gilt ausweislich § 104c Abs. 3 S. 2 AufenthG-E als „normale“ Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen nach Abschnitt 5 des zweiten Kapitels. Damit greifen, soweit nichts übersehen wurde, die regulären Familiennachzugsregeln. Alle humanitären Titel des soeben genannten Abschnitts erlauben nämlich einen Ehegattennachzug, wenn die Aufenthaltsdauer „im Bundesgebiet voraussichtlich über ein Jahr betragen wird“[41]; der Kindernachzug ist an überhaupt keine Prognose hinsichtlich der Aufenthaltsdauer gebunden.[42] Nach den Verwaltungsvorschriften richtet sich die Prognose beim Ehegattennachzug anstelle der Befristungsdauer nach dem Aufenthaltszweck, sodass die einjährige Befristung kein generelles Hindernis darstellt;[43] die Gesetzesbegründung nennt nämlich die Brücke zum Daueraufenthalt als Ziel (S. 1). **In Zweifelsfällen ist nach den Verwaltungsvorschriften zu Gunsten des Ehegattennachzugs zu entscheiden**; dieser soll nur bei einer „überwiegenden Wahrscheinlichkeit“ des kürzeren Verbleibs ausgeschlossen sein.[44] Außerdem sind alle Voraussetzungen zu erfüllen, darunter eine Lebensunterhaltssicherung und meistens einfache Sprachkenntnisse.[45]

2.2 Dauerhafte Legalisierung (Art. 1 Nr. 3 f.; §§ 25a/b AufenthG-E)

Anders als das Chancen-Aufenthaltsrecht sind § 25a und § 25b AufenthG **stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelungen, die auch für die Zukunft gelten**. Eingeführt wurden beide Bestimmungen im Sommer 2015 wenige Wochen vor der „Flüchtlingskrise“.[46] Auf den ersten Blick erfolgen nur punktuelle Änderungen, weil die Wartefristen von vier auf drei Jahre (§ 25a) bzw. von sechs und acht auf vier und sechs Jahre (§ 25b) gesenkt werden. Dies ist **nur scheinbar eine moderate Absenkung der Wartefristen**, weil künftig eine Legalisierung nämlich bereits kurz nach dem Zeitpunkt möglich sein wird, wenn erstmalig eine vollziehbare Ausreisepflicht entsteht. Eine „Kettenduldung“ ist – entgegen vielfacher politischer Äußerungen – keine Voraussetzung, denn insbesondere für Heranwachsende und junge Erwachsene bis 27 Jahren wird die Norm in der absehbaren Zukunft schon kurz nach dem rechtskräftigen Abschluss des Asylverfahrens eingreifen. Dies **betrifft faktisch überproportional häufig junge Männer**, da der Frauenanteil für die Altersgruppen von 16 bis 25 nach den jüngsten Asylstatistiken nur knapp unter 30 % liegt.[47]

[41] § 30 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. e AufenthG.

[42] Siehe § 32 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG; und auch *Hanna Tewocht*, in: Winfried Kluth/Andreas Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, 35. Edition (C.H. Beck, 2021), § 32 AufenthG Rn. 7.

[43] Siehe Nr. 30.1.3.2 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz v. 26.10.2009 (GMBl. 2009, S. 878); maßgeblicher Zeitpunkt ist die Entscheidung der konsularischen Vertretung über den Familiennachzugsvisumsantrag, über den allein wegen der notwendigen Vorlaufzeit nicht direkt zu Beginn des 12-monatigen Chancen-Aufenthaltsrechts entschieden werden wird.

[44] Ebd.

[45] Vgl. § 30 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 und § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG.

[46] Siehe Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung v. 27.7.2015 (BGBl. 2015 I 1386).

[47] Siehe BAMF, Bundesamt in Zahlen 2021, September 2022, S. 26 f.

Die Crux für das Verständnis liegt darin, dass der **Drei-, Vier- bzw. Sechsjahreszeitraum *nicht* an den Vorduldungszeitraum anknüpft und damit keine „Kettenduldung" verlangt**. Stattdessen beginnt die Wartefrist ab dem Asylgesuch und umfasst die Gestattung (während des Asylverfahrens unter Einschluss des Rechtsschutzes), Duldungen (nach rechtskräftiger Ablehnung) sowie ggfls. frühere Aufenthaltserlaubnisse (das betrifft i.d.R. andere Personen als Asylbewerber). Wie lange die verschiedenen Verfahrensschritte dauern, unterscheidet sich je nach Herkunftsland, Zeitpunkt, Aufenthaltsort und individueller Situation teils erheblich. Während das BAMF deutliche Fortschritte machte, dauern die Gerichtsverfahren sehr lange, Tendenz steigend. Eine **rechtspolitische Bewertung kann sich daher nur an statistischen Durchschnittswerten für die unterschiedlichen Verfahrensschritte** orientieren. Hiernach ergibt sich folgendes Gesamtbild: Die **Zeitspanne für das gesamte Asylverfahren** vom Asylgesuch, über die Asylantragstellung beim BAMF bis zum abschließenden Asylbescheid liegt **zwischen wenigen Wochen** (insb. für die Westbalkanstaaten als sichere Herkunftsländer) **und einem Jahr**. Die derzeit steigenden Asylzahlen lassen erwarten, dass die Verfahren nicht schneller werden, obgleich das BAMF inzwischen viel Erfahrung und entsprechende Ressourcen hat, um zügig zu reagieren.

Wenn im Dublin-Verfahren die Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaats festgestellt wird, die Überstellung dorthin jedoch scheitert, **verlängert sich die durchschnittliche Verfahrensdauer auf insgesamt 22,6 Monate** (ohne die Zeit zwischen Asylgesuch und förmlichem Asylantrag). Statistisch betrifft dies nur eine Minderheit, die freilich rechtspolitisch eine brisante Gruppe darstellt, weil es sich typischerweise um Personen handelt, die im Wege der Sekundärmigration aus anderen EU-Mitgliedstaaten irregulär nach Deutschland weiterwandern und hier einen zweiten Asylantrag stellen.

Der gerichtliche Rechtsschutz fällt statistisch deutlich stärker ins Gewicht als das behördliche Asylverfahren. Das **gerichtliche Hauptsacheverfahren gegen eine Asylablehnung dauerte im letzten Jahr durchschnittlich 26,5 Monate**. Der Vergleich mit den Jahren zuvor zeigt, dass diese Verfahrensdauer weiterhin ansteigt. Der Hauptgrund hierfür ist, neben dem fehlenden Personal, der Rückstau an mehr als 100 Tausend anhängigen Verfahren.[48] Die Gerichtsverfahren werden erst dann schneller werden, wenn dieser dramatische Rückstau abgebaut ist. Die derzeit wieder steigende Zuwanderung lässt befürchten, dass dies so schnell nicht der Fall sein wird. Leider ist der Statistik zu den Gerichtsverfahren nicht zu entnehmen, welche Unterschiede es zwischen den Herkunftsländern gibt. Speziell Klagen abgelehnter Asylbewerber sind manchmal vergleichsweise einfach zu bearbeiten (etwa aus sicheren Herkunftsländern), weisen in anderen Fällen jedoch größere Schwierigkeiten auf (wenn die Situation vor Ort nicht eindeutig ist). Es wäre hilfreich, wenn hierzu differenziertere Statistiken seitens einer Fraktion angefragt würden.

[48] Bundesregierung (Fn. 53), S. 51.

Verfahrensschritt	**Asylgesuch**	**Asylantrag**	**nach versuchter Dublin-Überstellung**	**Asylbescheid**
	einschl. Polizei	beim BAMF	Minderheit der Asylanträge[49]	durch BAMF
Status	**Gestattung[50]**	**Gestattung**	**Gestattung**	**Gestattung**
Dauer		wenige Tage bis Wochen nach Asylgesuch (derzeit wohl mehrere Wochen;[51] im Q3/2016 acht (!) Monate)[52]	22,6 Monate (einschl. Asylverfahren)[53] nur bei Zuständigkeit anderer Mitgliedstaaten (2021: 12.017 Personen) und Verbleib in DE, wo sodann ein reguläres Asylverfahren stattfindet (2021: 10.896 Personen)[54]	große Varianz[55] 6,6 Monate (2021 einschl. zurückgestellte Anträge von anerkannten Flüchtlingen aus Griechenland[56]) Staaten mit häufiger Ablehnung Irak 7,6 Monate Türkei 7,2 Monate Nigeria 14,9 Monate Moldau 1,3 Monate Nordmazedonien 2,0 Monate

[49] 2021 ergab sich nur in 28,5 % aller Asylverfahren die Zuständigkeit eines anderen Staates, wobei keine verlässlichen Informationen vorliegen, warum in so vielen anderen Fällen keine solche Zuständigkeit festgestellt werde; vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE: Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2021 – Schwerpunktfragen zu Dublin-Verfahren, BT-Drs. 20/861 v. 24.2.2022, S. 2.

[50] Gemäß §§ 55, 63 f. AsylG i.V.m. Art. 6 Abs. 1, Art. 9 Abs. 1 Asyl-Verfahrensrichtlinie 2013/32/EU besteht die Gestattung ab dem Zeitpunkt des Asylgesuchs; siehe auch EuGH, *Ministerio Fiscal*, C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, Rn. 52-68.

[51] Eine verlässliche Statistik gibt es meines Wissens nicht; die Angabe von 7,6 Monaten nach der Einreise (nicht: Asylgesuch) für 2021 ist wegen der Pandemie und des Umstands, das auch Personen umfasst sind, die nicht direkt nach der Einreise ein Asylgesuch stellen, nur begrenzt aussagekräftig; für §§ 25a/b AufenthG ist jdfls. das Asylgesuch maßgeblich, nicht der Einreisezeitpunkt; siehe Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE: Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2021 – Schwerpunktfragen zu Widerrufsverfahren und zur Asylverfahrensdauer, BT-Drs. 20/940 v. 7.3.2022, S. 24.

[52] Siehe Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE: Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2016, BT-Drs. 18/11262 v. 21.2.2017, S. 2.

[53] Diese Gesamtzahl folgt aus Bundesregierung (Fn. 51), S. 16 und ergibt sich aus der Summe der folgenden Schritte: (1) Zulässigkeitsprüfung durch das BAMF und die Zustimmungsfrist für andere Mitgliedstaaten (zusammen i.d.R. 4-5 Monate nach Eurodac-Treffen gemäß Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 22 Abs. 7 Dublin-III-VO (EU) Nr. 604/2013); (2) gerichtliche Klagefrist und Dauer vorläufigen Rechtsschutzes (2021 durchschnittlich ca. 2 Monate; vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE: Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2021, BT-Drs. 20/2309 v. 17.6.2022, S. 44); (3) Überstellungsfrist von 6 Monaten nach Vollziehbarkeit bzw. 18 Monate bei Untertauchen nach Art. 29 Abs. 2 Dublin-III-VO (EU) Nr. 604/2013; (4) anschließendes „normale“ Asylverfahren vor dem BAMF bis zur Behördenentscheidung; (5) evtl. umfassen die insofern nicht eindeutigen Statistiken auch die Gerichtsverfahren, die allerdings nicht immer stattfinden werden und deshalb statistisch inadäquat abgebildet sind, weil z.B. Syrer, die einen GFK-Status erhalten, nicht gegen den positiven Bescheid klagen werden.

[54] Siehe Bundesregierung (Fn. 49), S. 19, 28 für Unzulässigkeitsentscheidungen nach § 29 Abs. 1 Nr. 1 AsylG; die Dauer variiert nach Herkunftsländern nicht so stark wie beim Asylverfahren.

[55] Die Zahlen umfassen, soweit ersichtlich, die Dublin-Prüfung nur dann, wenn diese zu *keiner* Unzulässigkeit infolge der Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaats führte, was die längere Frist gemäß der Spalte zuvor bewirkt; näher Bundesregierung (Fn. 51), S. 10 ff.

[56] Bei neu eingeleiteten Verfahren betrug die Durchschnittsdauer 2021 nur 2,9 Monate; vgl. Bundesregierung (Fn. 51), S. 22.

Verfahrensschritt	**Klagefrist**	**Gerichtsverfahren**	**vollziehbare Ausreisepflicht**	**Duldung**
	gegen Ablehnung	Klagequote 87,2 % nach Ablehnung[57] Westbalkan und Moldau deutlich weniger	i.d.R. vollziehbar nach Ablauf der freiwilligen Ausreisefrist von max. 30 Tagen	durch Ausländerbehörde
Status	**Gestattung**	**Gestattung[58]**	**unmittelbare Ausreisepflicht[59] => zählt nicht zur Wartefrist nach §§ 25a/b AufenthG**	**Duldung (ohne Duldung mit ungeklärter Identität)**
Dauer	1-2 Wochen[60]	26,5 Monate,[61] Tendenz steigend[62] max. Hessen 33,6 Monate, min. Rheinland-Pfalz 9,3 Monate leider keine Aufschlüsselung nach Herkunftsländern oder Klagegrund (z.B. Ablehnung oder „Aufstockung“)	von wenigen Wochen bis mehrere Monate (bei § 60b AufenthG) 25.486 Personen mit Duldung nach § 60b AufenthG (Ende 2021)[63] unmittelbar ausreisepflichtig max. 36.242 Personen[64]	

Addiert man die Zeiten zwischen Asylgesuch und Asylantrag mit denjenigen des Asylverfahrens sowie des gerichtlichen Rechtsschutzes kommt man auf eine **durchschnittliche statistische Verfahrensdauer von 33 bis 34 Monaten**, bis erstmals eine vollziehbare Ausreisepflicht eintritt **(ohne gescheiterte Dublin-Überstellungen)**. Dies sind wohlgemerkt reine Durchschnittswerte; im Einzelfall kann die Abschiebung deutlich früher oder auch später möglich sein. So dauern Asylverfahren von Personen aus Nigeria im Durchschnitt acht Monate länger, für Menschen aus Georgien fünf Monate kürzer. Wird erfolglos eine Dublin-Überstellung versucht, erhöht sich der statistische Durchschnittswert noch einmal merklich. Erst nach diesem Zeitpunkt ist eine Abschiebung erstmals möglich.

[57] Siehe Bundesregierung (Fn. 53), S. 50; bei einer Ablehnung als offensichtlich unbegründet ist die Klagequote deutlich geringer, wobei dies auch daran liegen dürfte, dass gerade diese Konstellation viele Personen umfasst, die untertauchen, zurückkehren oder in andere Mitgliedstaaten weiterziehen und deshalb nicht klagen.

[58] Vgl. § 67 Abs. 1 S. 1 Nr. 4-6 AsylG.

[59] Einschl. Duldung mit ungeklärter Identität, weil diese für die „Wartefrist“ nach §§ 25 a/b i.V.m. § 60 Abs. 5 S. 1 AufenthG nicht mitzählt; anders ist dies nur beim Chancen-Aufenthaltsrecht nach § 25a Abs. 5 und § 25b Abs. 7 AufenthG-E.

[60] Vgl. § 74 Abs. 1 AsylG.

[61] Siehe Bundesregierung (Fn. 53), S. 54 f.

[62] 2018: 12,5 Monate; 2019: 17,6 Monate; 2020: 24,3 Monate; vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE: Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2018, BT-Drs. 19/8701 v. 25.3.2019, S. 48; ebd. für das Jahr 2019, BT-Drs. 19/18498 v. 2.4.2020, S. 47; ebd. für das Jahr 2020, BT-Drs. 19/28109 v. 30.3.2021, S. 39.

[63] Siehe Bundesregierung (Fn. 4), S. 29 für Nr. 23.

[64] Ebd., S. 45 f. (ohne Unionsbürger); die Zahl dürfte zu hoch sein, weil Ausreisen nicht zuverlässig erfasst werden.

Da eine Legalisierung nach § 25a AufenthG künftig bereits nach 36 Monaten mit einer Gestattung oder Duldung möglich sein soll, **greift die Legalisierung für abgelehnte Antragsteller bis 27 Jahren im statistischen Durchschnitt künftig nur wenige Wochen bzw. Monate, nachdem die Ausländerbehörden eine Person erstmals hätten abschieben können**. Im Einzelfall kann die Dreijahresfrist bereits während des Asylverfahrens vollendet sein, wobei eine Legalisierung nach § 25a AufenthG sodann voraussetzt, dass eine Duldung erstmals erteilt wurde. Es bleibt abzuwarten, ob die Behörden sich in solchen Fällen ernsthaft bemühen werden, die Abschiebung zu vollziehen, wenn sie wissen, dass die Duldungserteilung infolge zeitlicher Verzögerung unmittelbar eine Legalisierungsoption bewirkt; die Mitwirkungsbereitschaft der Betroffenen dürfte jdfls. gering sein.

Laut dem Koalitionsvertrag will die Bundesregierung die Duldung bei ungeklärter Identität (§ 60b AufenthG) im Laufe dieser Legislaturperiode abschaffen.[65] Die **geplante Abschaffung der „Duldung liegt" würde dazu führen, dass die – statistisch ohnehin kurze – Zeitspanne zwischen vollziehbarer Ausreisepflicht und erstmaliger Duldungsverteilung noch kürzer ausfällt**. Eine Legalisierung wird dadurch noch schneller möglich. Dies gilt für § 25a AufenthG ebenso wie für § 25b AufenthG.

Die vorstehende Übersicht über die Verfahrensdauer erinnert die Landes- und Bundespolitik – ganz unabhängig von der Legalisierung – daran, dass die Verwaltungsgerichte in den letzten Jahren vernachlässigt wurden. Es braucht dringend mehr Stellen und bessere Ressourcen. Überfällig ist auch, dass die Bundesregierung mit einem **parallelen Gesetzentwurf die Asyl(gerichts-)verfahren beschleunigen** möchte.[66] Dieser enthält eine ganze Reihe an sinnvollen kleinen Reformschritten, die man auch in der letzten Legislaturperiode längst hätte umsetzen können. Auch die Tatsachenrevision vor dem BVerwG ist nach Überzeugung des Autors eine prinzipiell gute Idee, wobei es zu beobachten gilt, ob diese Reform die erhoffte Stabilisierung der Gerichtsverfahren in der Praxis bewirkt.[67]

Auch wenn die Reformen des parallelen Gesetzentwurfs sinnvoll sind, dürften sie für sich genommen keine nachhaltige Verfahrensbeschleunigung bewirken. Viel wichtiger ist die Ressourcenausstattung der Gerichte, damit diese den dramatischen Rückstau an anhängigen Asylklagen abbauen. Hinzu kommt, dass es weitere Möglichkeiten gibt, wie man die Behörden und die Verwaltungsgerichte entlasten kann. Ein anerkanntes **Instrument zur Verfahrensbeschleunigung mittels kürzerer Fristen und einer leichteren Entscheidungs- und Urteilsbegründung ist die Festlegung sicherer Herkunftsländer**. Dies zeigen exemplarisch die statistisch kürzeren Verfahrensfristen für die Westbalkanstaaten in der obigen Aufstellung,

[65] Siehe Koalitionsvertrag (Fn. 2), S. 138 für die „Duldung light".

[66] Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren, BT-Drs. 20/4327 v. 8.11.2022.

[67] Siehe Sachverständigenrat für Integration und Migration, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren, 25.10.2022, S. 2 f., an der der Autor als stellvertretender Vorsitzender mitwirkte.

auch wenn der Umfang der Verfahrenserleichterung maßgeblich davon abhängt, wie eindeutig oder kompliziert die Situation in dem betroffenen Land ist.

Angesichts der überlangen Asyl(gerichts-)verfahren hätte eine nachhaltige Bleiberechtspolitik versuchen können, neben mehr Legalisierungen zugleich die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass in der Zukunft die Gerichte schneller entscheiden. So könnte man die **politischen Ressourcen alternativ auf eine großzügige Stichtagsregelung konzentrieren, die auch Personen im Gerichtsverfahren umfasst**. Ein solches Chancen-Aufenthaltsrecht erfasste mehr Personen als die vorliegende Regelung und erfasste vor allem auch die Gerichte.[68] Im Idealfall wäre die Folge, dass künftig schneller eine vollziehbare Ausreisepflicht besteht, die sodann auch vollzogen wird (ggfls. flankiert durch ergänzende Maßnahmen wie eine Ausweitung der sicheren Herkunftsländer, die eine weitere Verfahrensstraffung bewirken können). Wenn mehr Personen von der Altfallregelung erfasst werden, kann man für die Zukunft den Status quo der §§ 25a/b AufenthG beibehalten. Ein solcher **Fokus auf eine vergangenheitsbezogene Stichtagsregelung verhinderte, dass – anders als nach dem vorliegenden Gesetzentwurf – zukünftig eine Legalisierung schon wenige Wochen oder Monate nach dem Eintritt der vollziehbaren Ausreisepflicht möglich sein wird**. So würden die Ursachen der aktuellen Misere bekämpft und zugleich verhindert, dass zukunftsgewandt falsche Anreize gesetzt werden.

Zu beachten ist, dass eine Duldung nach § 25a oder § 25b AufenthG nicht automatisch erteilt wird, sondern voraussetzt, dass die dortigen Voraussetzungen erfüllt sind. Speziell **junge Erwachsene bis 27 Jahren werden künftig häufiger an den Erteilungsvoraussetzungen des § 25a AufenthG scheitern**, die zusätzlich zur dreijährigen Voraufenthaltszeit zu erfüllen sind. Menschen zwischen 21 und 27 Jahren gehen seltener zur Schule als dies beim bisherigen Adressatenkreis der Fall ist. Auch werden gewiss nicht alle Personen dieser Altersgruppe, deren Asylantrag abgelehnt wurde, binnen drei Jahren einen anerkannten Schul- oder Berufsabschluss in Deutschland erwerben und, darüber hinaus, den Lebensunterhalt ohne Sozialleistungen selbst verdienen. In diesen Fällen greift § 25a AufenthG aus guten Gründen nicht, weil die Norm ausweislich des Titels nur „gut integrierte“ Personen erfassen soll – und dies sind eben nicht alle abgelehnten Asylbewerber.

Soweit **junge Erwachsene „nur“ arbeiten, ohne einen Schul- oder Berufsabschluss erworben zu haben, erfolgt eine Legalisierung über § 25b AufenthG nach sechs bzw. vier Jahren** (ohne/mit eigenen Kindern). Dieser Legalisierungspfad setzt allerdings nur eine überwiegende Lebensunterhaltssicherung voraus. Die „nachhaltige Integration“ im Titel der Norm heißt nach dem Verständnis des Bundesgesetzgebers schon bisher, dass es unschädlich ist,

[68] Dies setzte voraus, dass die betroffenen Personen eine Planungssicherheit erhielten, wenn sie die Klage zurückziehen, d.h. man müsste nicht zweistufig vorgehen, sondern z.B. bei einer vollständigen Lebensunterhaltssicherung durch eigene Arbeit schon im Gerichtsverfahren sofort eine dauerhafte Legalisierung ermöglichen.

wenn sich jemand bis zur Hälfte des Haushaltseinkommens nicht aus eigener Arbeit finanziert. Das geforderte Sprachniveau A2 einer „nachhaltigen Integration“ definiert der Europarat als „elementare Sprachverwendung“ im Sinn von Grundlagen.[69]

2.3 Ausweisung von Schutzberechtigten ohne Rückführung (Art. 1 Nr. 2, 9 f.; §§ 25 Abs. 1 S. 2, 53 Abs. 3a, 60a Abs. 6 AufenthG-E)

Im Jahr 2019 hatte der Gesetzgeber § 53 Abs. 3a f. AufenthG mit dem „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“ neu gefasst. Ich erlaube mir den Hinweis, dass ich schon **bei der Anhörung zum „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“ darauf hingewiesen hatte, dass sich der frühere Gesetzeswortlaut an der falschen EU-Norm orientierte**.[70] Dass dieser Fehler drei Jahre später behoben wird, fördert die Übereinstimmung von deutschem und europäischem Recht. Hintergrund für das damalige Missverständnis war die Unterscheidung zwischen dem Schutzstatus und der Aufenthaltserlaubnis. § 53a Abs. 3a AufenthG-E betrifft nur letztere, d.h. **GFK-Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte behalten ihren Schutzstatus nach der Ausweisung und verlieren „nur“ ihren Aufenthaltstitel**. Ein Verlust der Schutzberechtigung ist nur unter strengeren Anforderungen möglich, die vorliegend aber nicht relevant sind, weil der Gesetzentwurf diese Frage nicht betrifft.[71]

Für den isolierten Verlust „nur“ der Aufenthaltserlaubnis ist **Art. 24 Abs. 1 Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU der richtige Maßstab**.[72] Diese Bestimmung verweist auf „zwingende Gründe der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung“ und verwendet damit denselben Maßstab wie § 53 Abs. 3a AufenthG-E. Dieser Standard ist großzügiger als derjenige für den Entzug des Schutzstatus, weil dieser der im Lichte der Genfer Flüchtlingskonvention nur bei Gefahren für die Sicherheit oder Allgemeinheit widerrufen werden darf.[73] Im deutschen Polizeirecht ist der Begriff der „öffentlichen Ordnung“ notorisch unbestimmt, ist auf EU-Ebene jedoch Gegenstand zahlreicher Urteile. Es ist insofern nicht nur zulässig, sondern begrüßenswert, wenn das AufenthG künftig dieselben Begriffe verwendet. Es **erhöht die Rechtssicherheit und fördert die Verständlichkeit, wenn deutsches und europäisches Recht übereinstimmen**. Alles weitere richtet sich nach der etablierten EuGH-Rechtsprechung, die Behörden und Gerichte beachten müssen.[74]

[69] Leicht zugänglich https://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinsamer_europ%C3%A4ischer_Referenzrahmen_f%C3%BCr_Sprachen#Kompetenzniveaus.

[70] Vgl. *Daniel Thym*, Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (Geordnete-Rückkehr-Gesetz), Ausschuss-Drs. 19(4)286 B v. 3.6.2019. S. 9-11.

[71] Vgl. Art. 33 Abs. 2 GFK, Art. 14 Abs. 4 Buchst. b und Art. 19 Abs. 3 i.V.m. Art. 17 Abs. 1 Buchst. b Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU, sowie § 60 Abs. 8 AufenthG i.V.m. § 3 Abs. 4 AsylG und § 4 Abs. 2 AsylG.

[72] So auch BVerwGE 157, 325 = Urt. v. 22.2.2017, 1 C 3.16, Rn. 46; und Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Vorgaben des EU-Rechts zu Voraussetzungen und Grenzen von Aufenthaltsbeendigungen international Schutzberechtigter, PE 6 - 3000 – 4/16 v. 9.2.2016, S. 14-17.

[73] Siehe Art. 14 Abs. 4 f. und Art. 17 Abs. 3 Richtlinie 2011/95/EU; näher *Daniel Thym*, Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Innenausschusses am 22.2.2016 zur erleichterten Ausweisung straffälliger Ausländer, Ausschuss-Drs. 18(4)512 B, S. 6-8.

[74] Ausführlicher *Daniel Thym*, Legal Framework for EU Immigration Policy, in: Daniel Thym/Kay Hailbronner (Hrsg.), EU Immigration and Asylum Law. Article-by-Article Commentary, 3. Aufl. (C.H. Beck/Hart/Nomos, 2022), Kap. 7 Rn. 42a-42d.

Wenn die Gesetzesbegründung die Änderung damit einleitet und politisch rechtfertigt, dass es um die „Rückführungsoffensive“ geht, die der Koalitionsvertrag verspricht (S. 3), ist dies missverständlich. Die **isolierte Ausweisung von schutzberechtigten Personen ohne gleichzeitigen Widerruf des Schutztitels bewirkt typischerweise keine vollziehbare Ausreisepflicht**. Es ist dies eine der seltenen Fallkonstellationen, wo heute noch eine Duldung aus zielstaatsbezogenen Rechtsgründen erteilt werden muss. Hinzu kommt, dass selbst ein gleichzeitiger Widerruf des Schutztitels (unter strengeren Standards) nicht dazu führt, dass die Person automatisch abgeschoben werden darf. Das Abschiebungsverbot nach Art. 3 EMRK und Art. 4 GRCh kann auch dann eingreifen, wenn nach Art. 33 Abs. 2 GFK kein Refoulementverbot mehr besteht. Die europäischen Menschenrechte reichen insofern weiter als die Genfer Flüchtlingskonvention.[75]

2.4 Maximale Haftdauer abhängig vom Einzelfall (Art. 1 Nr. 11; § 62 Abs. 3 S. 3 AufenthG-E)

Für eine zahlenmäßig kleine Gruppe schwerer Straftäter erweitert der Gesetzentwurf die maximale Haftdauer von drei auf sechs Monate. Dies nutzt den **europarechtlichen Handlungsspielraum, der jedoch nicht nur für eine kleine Gruppe schwerer Straftäter gilt, sondern für alle Abschiebungshaftfälle bereitsteht**.[76] Die Begründung bekräftigt, dass die Neuregelung nur „wenige Einzelfälle“ betreffen wird (S. 34). Für die rechtspolitische Bewertung mag durchaus relevant sein, dass die einzige Regelung im Gesetzentwurf, die die „Rückkehroffensive“ substantiiert, ganz anders als die Legalisierung nur Einzelfälle betrifft (S. 21). Positiv gewendet muss die Balance zwischen Migrationssteuerung und Integrationsförderung durch sonstige Maßnahmen realisiert werden.

Durch eine missverständliche Formulierung begünstigt die Gesetzesbegründung die im Vorfeld geäußerte Kritik, wonach eine sechsmonatige Haftdauer unverhältnismäßig sei. Die Begründung bezeichnet die Ausweitung nämlich pauschal als verhältnismäßig (S. 43). Dies ist insofern missverständlich, als die Verhältnismäßigkeit nicht abstrakt-generell sondern konkret-individuell zu beurteilen ist.[77] Die **Gerichte werden keine sechsmonatige Haft anordnen, wenn dieser Zeitraum angesichts der Umstände des Einzelfalls nicht erforderlich ist** oder keine hinreichende Aussicht auf erfolgreiche Abschiebung besteht. Die Notwendigkeit einer einzelfallbezogenen Verhältnismäßigkeitsprüfung ergibt sich eindeutig aus § 62 Abs. 1 AufenthG, Art. 15 Abs. 1, 4 f. Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG sowie unmittelbar aus dem Verfassungsrecht.[78] Da die Verhältnismäßigkeit zum absoluten Kern des Rechtsstaats und der Juristenausbildung gehört, steht in keinster Weise zu befürchten, dass die Gerichte künftig die Verhältnismäßigkeit ignorieren würden.

[75] Siehe EuGH, *M et al.*, C-391/16, C-77/17 & C-78/17, EU:C:2019:403, Rn. 94-96.
[76] Siehe Art. 15 Abs. 5 Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG.
[77] Dies deutet auch die Begründung, wenn auch vage, an, wenn sie im folgenden Satz auf das „Prognoseelement“ verweist.
[78] Zu letzterem BVerfG, Beschl. v. 15.12.2000, 2 BvR 347/00, Rn. 27; und Beschl. v. 27.2.2009, 2 BvR 538/07, Rn. 19.

Traditionell wird die Verhältnismäßigkeit in Deutschland strenger gehandhabt als in anderen europäischen Ländern. Die Bundesrepublik unterstellt als einziger EU-Mitgliedstaat die Abschiebungshaft einem konstitutiven Richtervorbehalt, sodass nur ausgebildete Volljuristen eine Haftanordnung treffen dürfen. Aus beiden Gründen ist die **deutsche Praxis im europäischen Vergleich besonders streng**.[79] Hinzu kommt, dass eine Haft nur dann verhängt werden kann, wenn entsprechende Gewahrsamseinrichtungen verfügbar sind. In den **meisten Bundesländern sind Haftplätze nur im ein- oder unteren zweistelligen Bereich** vorhanden; mittlere zweistellige Zahlen sind es in Baden-Württemberg und Hessen; 151 bzw. 175 Plätze gibt es in Bayern und NRW.[80] Kumuliert über das Jahr ist die Zahl der Personen, die – ggfls. kurzfristig – inhaftiert werden, bundesweit überaus gering; einige Bundesländer verzichten, von Einzelfällen abgesehen, ganz auf die Haft.[81]

2.5 Umfassende Öffnung der Integrations- und Sprachkurse (Art. 1 Nr. 7 f.; §§ 44 Abs. 4, 45a Abs. 2 AufenthG-E)

Gemäß § 43 Abs. 1 AufenthG wird die Integration von „rechtmäßig“ auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Ausländern „gefördert und gefordert“. Diese Begrenzung entspricht der Erkenntnis, dass gerade **bei gemischten Wanderungsbewegungen, wenn Menschen mit und ohne Schutzbedarf über das Asylsystem einreisen, die Politik einen Zielkonflikt zwischen Integrationsförderung und Migrationssteuerung austarieren muss** (hierzu bereits 1.1). Dieser Zielkonflikt ist für die Gruppe der vollziehbar ausreisepflichtigen Personen besonders virulent, denn hier geht das deutsche und europäisches Recht von der Ausreise als Normalfall aus: „Eine konsequente Rückführung ist im Interesse der Akzeptanz einer humanitären Migrationspolitik geboten“ (Begründung, S. 3).

Bei den integrationsbezogenen Regelungen finden sich derartige Differenzierungen nicht mehr. Es geht um „eine möglichst rasche Integration alle(r) Menschen, die nach Deutschland kommen, von Anfang an“ (S. 3). Die Öffnung der integrations- und berufsbezogenen Sprachkurse verfolgt das Ziel, „durch den frühzeitigen Erwerb deutscher Sprachkenntnisse gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen“ (S. 17). Hierbei geht es wohlgemerkt um Personen, bei denen noch nicht feststeht, ob sie bleiben dürfen. Die frühere Differenzierung nach der herkunftslandbezogenen Bleibewahrscheinlichkeit entfällt.[82] Selbst **Menschen aus sicheren Herkunftsländern sollen künftig schnell staatlich finanzierte Sprachkurse besuchen** dürfen. Die einzige Abstufung besteht darin, dass nur eine Teilnahmemöglichkeit im Rahmen der verfügbaren Plätze besteht, kein Teilnahmeanspruch.

[79] Vgl. die rechtsvergleichende Studie von *Madalina Bianca Moraru/Géraldine Renaudiere*, European Synthesis Report on the Judicial Implementation of Chapter IV of the Return Directive: Pre-Removal Detention, REDIAL Research Report 2016/05, S. 27-32.

[80] Siehe Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion DIE LINKE: Praxis der Abschiebungshaft seit 2018, BT-Drs. 19/31669 v. 4.8.2021, S. 20-22.

[81] Ebd., S. 9-12.

[82] So noch der aktuelle § 44 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 Buchst. a AufenthG.

Eine solche generelle Öffnung verdrängt die Migrationssteuerung vollständig durch das Integrationsförderungsziel (ähnlich wie bei einer Legalisierung wenige Wochen nach dem rechtskräftigen Abschluss des Asylverfahrens). Von einem Zielkonflikt bleibt insofern eigentlich nichts mehr übrig. Es liegt im Wesen gradueller Verschiebungen, dass es schwierig ist, Kipppunkte zu identifizieren, wann ein System seinen Charakter verändert. Die Integrationsförderung und Legalisierungsmöglichkeiten erweiterten auch schon frühere Bundesregierungen. Jedenfalls bei den Integrationskursen und bei der Legalisierung nach § 25a AufenthG wird jedoch **30 Jahre nach der Verständigung auf den „Asylkompromiss" im Dezember 1992 die bisherige Differenzierung aufgegeben, bei der Asylmigration zwischen Menschen mit und ohne Schutzbedarf zu unterscheiden**.

Die vorstehenden Wertungen gelten wohlgemerkt nur für Personen, deren Asylantrag abgelehnt wurde oder bei denen der Schutzbedarf noch geprüft wird. Bei Ukrainer/innen ist dies anders, da diese bekanntlich generell als schutzbedürftig gelten. Aus diesem Grund ist es auch **unzutreffend, Menschen im Asylverfahren oder abgelehnte Asylbewerber mit Flüchtlingen aus der Ukraine zu vergleichen; richtige Vergleichsgruppe sind diejenigen mit positivem Asylbescheid**. Diese haben jedoch bereits heute einen Anspruch auf einen Integrationskurs, d.h. Ukrainer/innen werden sogar etwas schlechter behandelt, wenn sie eine Teilnahmeoption nur im Rahmen der verfügbaren Plätze erhalten.[83] Dasselbe gilt übrigens für die Diskussion um SGB II und AsylbLG. Ukrainer/innen werden gleich behandelt wie Personen mit GFK-Status oder subsidiär Schutzberechtigte.

[83] Vergleiche § 44 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Buchst. c AufenthG mit § 44 Abs. 4 S. 2 Nr. 3 AufenthG-E.