

**Stellungnahme zum
Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts**

BT-Drs. 20/3717 vom 28.09.2022

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)143 B

Inhalt

I.	Das Anliegen und die Bewertung des Gesetzentwurfs im Überblick.....	2
II.	Die Chancen-Aufenthaltserteilung im Regelungssystem des Ausländerrechts... 4	4
	1. Keine Zweckbindung des Chancen-Aufenthalts	5
	2. Keine Identitätsklärung und kein Passbesitz vor der Legalisierung des Aufenthalts	6
	a) Die Bringschuld des Ausländers für seine Identitätsklärung und seinen Passbesitz	6
	b) Die Aufenthaltserlaubnis ohne Identitätsklärung und Passbesitz (§ 104c Abs. 1 AufenthG)	7
	c) Der grundlegende Unterschied zur Fachkräftezuwanderung.....	7
	3. Der zu pauschale Voraufenthalt (§ 104c Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 AufenthG-E) 9	9
	4. Die unzureichenden Ausschlusskriterien (§ 104c Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 AufenthG-E)	10
	a) Die Begünstigung passiver Identitätstäuscher gegenüber „Spurwechseln“ (§ 104c Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E)	10
	b) Die unbeabsichtigte Begünstigung türkischer Ausreisepflichtiger (§ 104c Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E)	14
	c) Der Verzicht auf die Identitätsklärung (§ 104c Abs. 1 Satz 1 AufenthG-E)15	15
	d) Die Ermessenserteilung trotz offensichtlich unbegründeten Asylanträgen (§ 104c Abs. 3 Satz 1 AufenthG-E)	15
	e) Die sozialhilferechtliche Bevorzugung (§ 104c Abs. 1 Satz 1 AufenthG-E) 16	16
	f) Die Anrechnung von Zeiten ungeklärter Identität (§ 104c Abs. 1 Satz 3 AufenthG-E).....	18
III.	Weitere Gesetzesänderungen	19
	1. Die Heraufsetzung der Altersgrenzen zum „Spurwechsel“ (§ 25a, § 25b AufenthG).....	19
	2. Die Anpassungen im Ausweisungsrecht (§ 53 Abs. 3a AufenthG-E)	21
	3. Die Sprachförderung für Asylbewerber (§ 44 Abs. 4, § 45a Abs. 2 AufenthG-E) 21	21
	4. Das Spracherfordernis für den Ehegattennachzug (§ 30 Abs. 1 Nr. 6 AufenthG- E) 22	22

IV. Vorschlag zur Abmilderung der Ungleichbehandlungen durch die Chancen-Aufenthaltserlaubnis	23
1. Der Alternativvorschlag einer „Chancen-Duldung“	24
2. Die Begründung zur „Chancen-Duldung“	26
V. Abschließende Bewertung des Gesetzentwurfs	27

I. Das Anliegen und die Bewertung des Gesetzentwurfs im Überblick

Der Gesetzentwurf¹ zielt im Wesentlichen auf eine „**Chancen-Aufenthaltserlaubnis**“ für langjährig geduldete, also entgegen ihrer Ausreisepflicht tatsächlich nicht freiwillig ausgereiste und wegen Abschiebungshindernissen auch nicht zwangsweise abgeschobene Ausländer. Weitere Nebengebiete betreffen u.a. Änderungen im Ausweisungsrecht und Erleichterungen zum Spracherwerb für Asylbewerber.

Ob die Chancen-Aufenthaltserlaubnis geschaffen wird, ist eine migrationspolitische Entscheidung, die jenseits dieses Gutachtens liegt. Wie sie migrationsrechtlich geregelt wird, ist hingegen der Kern dieses Gutachtens. Insofern bestehen **migrationsrechtliche Einwände** gegen den Entwurf in seiner gegenwärtigen Fassung, da er die von einer Chancen-Aufenthaltserlaubnis Begünstigten gegenüber vergleichbaren Gruppen von Ausländern zu Unrecht deutlich bevorzugt:

Zur Abmilderung der Ungleichbehandlung werden in dieser Stellungnahme Anpassungen des § 104c AufenthG-E vorgeschlagen. Sollte diesen Vorschlägen nicht gefolgt werden, wird am Schluss dieses Gutachtens alternativ vorgeschlagen, der Chancen-Aufenthaltserlaubnis eine „**Chancen-Duldung**“ **zwischenzuschieben**. Die Ungleichbehandlung zeigt sich insbesondere unter folgenden Gesichtspunkten:

- Die Gewährung der Chancen-Aufenthaltserlaubnis an fünf Jahre im Bundesgebiet mit Aufenthaltsgestattung, Duldung oder Aufenthaltserlaubnis aufhältige, nicht schutzbedürftige Ausländer führt jene mit langwierigen oder mehrfachen,

¹ Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts vom 28.09.2022, BT-Drs. 20/3717. Auf die weiteren Gesetzentwürfe in diesem Zusammenhang wird im Text eingegangen.

aber erfolglosen Asylverfahren zu einem **raschen Wechsel aus der Aufenthaltsgestattung in die Aufenthaltserlaubnis**. Sie werden trotz der Stichtagsregelung (1. Januar 2022) und der daraus mittelbar folgenden Vorduldungszeit bis zum Inkrafttreten der neuen Chancen-Aufenthaltserlaubnis gegenüber sog. „Spurwechslern“ wie nach § 25a und § 25b und erst recht nach § 60c und § 60d AufenthG zu Unrecht deutlich bevorzugt. Jene „Spurwechsler“ haben bis dahin konkrete Integrationsleistungen in Schule, Ausbildung oder Beruf erbracht, die von einer Chancen-Aufenthaltserlaubnis Begünstigten hingegen nicht. Hier sollte daher eine **längere Vorduldungszeit** eingeführt werden.

- Die Gewährung der Chancen-Aufenthaltserlaubnis unter Ausschluss nur der sog. aktiven Identitätstäuscher bevorzugt zu Unrecht die sog. **passiven Identitätstäuscher**, obwohl diese für die Ausländerbehörden seit Jahren die Hauptgruppe der aufwendigen Identifizierungs- und Rückführungsverfahren stellen. Hier sollten **auch passive Identitätstäuscher** ausgeschlossen werden.
- Die Gewährung der Chancen-Aufenthaltserlaubnis ohne Erfüllung der Kernvoraussetzungen jedes Aufenthaltstitels (Identitätsklärung, **Passbesitz**) **bevorzugt** die Gruppe **unerlaubt im Bundesgebiet aufhältiger Ausländer** zu Unrecht gegenüber jenen Ausländern, die ordnungsgemäß einreisen und sich hier erlaubt aufhalten. Dies wird noch unterstrichen durch ihre **Gleichstellung beim Sozialhilfebezug** („Hartz IV“/„Bürgergeld“ statt eingeschränkter Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz), obwohl die Aufenthaltserlaubnis nur für ein Jahr gewährt wird.

Zur Vermeidung der Besserstellung gegenüber rechtstreuen Ausländern sollte nicht Deutschland mit einer Chancen-Aufenthaltserlaubnis (auf Probe) in Vorleistung gehen, sondern erst der Ausländer seinen Mitwirkungspflichten nachkommen. Alternativ sollte eine zeitlich befristete **Chancen-Duldung** eingeschaltet werden, bevor eine Chancen-Aufenthaltserlaubnis erteilt wird.

II. Die Chancen-Aufenthaltserlaubnis im Regulationssystem des Ausländerrechts

Der Gesetzentwurf will den 242.029 geduldeten Ausländern in Deutschland aus Gründen der Humanität eine aufenthaltsrechtliche Perspektive und einen Zugang zum Arbeitsmarkt zu eröffnen. Sie sollen eine **Chance durch** – und nicht erst auf! – **einen erlaubten Aufenthalt** erhalten, auch wenn sie dessen Voraussetzungen (Identitätsklärung, Passbesitz, ggf. besondere Integrationserfolge nach § 25a und § 25b AufenthG) nicht erfüllen. Damit der begünstigte Ausländer seine Identität klärt und nicht in Passivität verharret, soll er als **Anreiz** eine Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“ erhalten. Die **Bundesrepublik geht in Vorleistung** und gewährt eine Rechtsstellung für ein Jahr in der Hoffnung, dass ihre regulären Erteilungs-Voraussetzungen künftig erfüllt werden.

Die Norm steht in der Reihe sog. „**Altfallregelungen**“ wie § 104a AufenthG, mit denen der Gesetzgeber unter frühere Zuwanderungswellen einen „Schlussstrich“ zu ziehen suchte, indem er ausreisepflichtigen, aber nicht ausreisewilligen Ausländern die Legalisierung ihres Aufenthalts anbot. So entschärfte er die Pattsituation, dass sie insbesondere **mangels Passbesitzes nicht abgeschoben** werden konnten. Eine vergleichbare Situation besteht heute, da zum Jahresende 2021 über 72.000 Ausländer allein wegen fehlender Reisedokumente geduldet waren.²

Diese Ausländer erfüllen auch nicht die Voraussetzungen zum „Spurwechsel“ über den Arbeitsmarkt durch Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung nach § 60c und § 60d AufenthG³ oder auf Grund besonderer Integrationsleistungen nach § 25a und § 25b AufenthG.

² Zum 31.12.2021 lebten 242.029 geduldete Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, darunter 72.484 allein wegen fehlender Reisedokumente geduldet, so BT-Drs. 20/1048 S. 28, 56.

³ Zum 31.12.2021 lebten 242.029 geduldete Ausländer in Deutschland, und darunter 8.728 mit einer Ausbildungsduldung und 3.556 mit einer eigenen Beschäftigungsduldung (Familienangehörige nicht mitgezählt), so BT-Drs. 20/1225 S. 18.

Dies vorausgeschickt birgt die nach Art. 5 i.V.m. Art. 8 Abs. 2 des Entwurfs auf drei Jahre befristete Neuregelung erhebliche **Ungleichbehandlungen** im Vergleich mit den jeweiligen Referenzgruppen von Ausländern:

1. Keine Zweckbindung des Chancen-Aufenthalts

Anders als im deutschen Ausländerrecht vorgesehen, **fehlt** für einen Aufenthalt auf Grund der Chancen-Aufenthaltserteilung entgegen § 7 Abs. 1 Satz 2 AufenthG **jede Zweckbindung**.⁴ Selbst die Regelungen zum „Spurwechsel“ zwischen erfolglosem Asylverfahren und legalem Aufenthalt folgen einer Zweckbindung durch Integrationsleistungen des Ausländers.⁵

Hiervon weicht die **Chancen-Aufenthaltserteilung** ab: § 104c Abs. 1 AufenthGE verzichtet auf jede Zweckbindung. Allein der fünfjährige gestattete, geduldete oder erlaubte Aufenthalt soll genügen. Der Aufenthaltswille des begünstigten Ausländers liegt im tatsächlichen Aufenthalt – für das (künftige) Da-sein genügt sein Da-sein. Der humanitäre Impetus ersetzt aber nicht den **fehlenden Aufenthaltswillen**.

Das bevorzugt zu Unrecht die von der Chancen-Aufenthaltserteilung Begünstigten gegenüber allen legal aufhaltenden oder im Visumverfahren legal einreisenden Ausländern, die selbstverständlich ihren beruflichen oder familiären Aufenthaltswillen zu belegen haben.⁶ Werden aber die sich **unerlaubt** – weil nur geduldet – in Deutschland **aufhaltenden Ausländer bevorzugt** gegenüber **auf legalem Weg**

⁴ Typische Aufenthaltswille sind ein Schutzbedarf (z.B. für Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine oder Asylberechtigte), eine familiäre Bindung ins Bundesgebiet (Ehegatten- und Familiennachzug), eine Nützlichkeit für den Ausländer (Ausbildung, Studium) oder für Deutschland (Fachkräfteeinwanderung).

⁵ § 60c AufenthG: Ausbildungsduldung zwecks Ausbildung, später Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 19d Abs. 1a AufenthG nach erfolgreichem Ausbildungsabschluss, ebenso § 60d AufenthG: Beschäftigungsduldung zwecks Beschäftigung; weniger zweckgebunden aber nicht zweckfrei § 25a und § 25b sowie sogar § 104a AufenthG: Aufenthaltserlaubnis auf Grund erfolgreichen Schulbesuchs oder sonst guter Integrationsperspektive.

⁶ Z.B. Nachweis über Studienzulassung, Ausbildungs- oder Arbeitsvertrag in Deutschland, Nachweis über bevorstehende oder erfolgte Eheschließung oder über Verwandtschaft usw.

nach Deutschland **zuwandernden Ausländern**, stellt sich die Frage, wozu ein Ausländer das oft langwierige Visumverfahren durchlaufen soll, wenn er auch illegal einreisen und auf eine Legalisierung seines Aufenthalts irgendwann hoffen kann?

2. Keine Identitätsklärung und kein Passbesitz vor der Legalisierung des Aufenthalts

Die Chancen-Aufenthaltserlaubnis weicht in § 104c Abs. 1 AufenthG-E auch von den Regelvoraussetzungen zur Legalisierung eines Aufenthalts ab. Anders als die Referenzgruppe all jener Ausländer, die z.B. im Visumverfahren legal nach Deutschland einreisen oder hier eine Aufenthaltserlaubnis erhalten wollen, **verzichtet** die Chancen-Aufenthaltserlaubnis auf die vorherige Identitätsklärung und den **Passbesitz vor der Legalisierung** des Aufenthalts. Selbst die Regelungen über den „Spurwechsel“ halten an Passbesitz und Identitätsklärung vor Erteilung fest.⁷

a) Die Bringschuld des Ausländers für seine Identitätsklärung und seinen Pass

Das Regelungssystem des § 3 i.V.m. § 5 Abs. 1 und Abs. 2 AufenthG geht von einer **Bringschuld des Ausländers** aus: Er muss die Voraussetzungen für eine Aufenthaltserlaubnis erfüllen, bevor ihm eine Aufenthaltserlaubnis erteilt und sein Aufenthalt legalisiert werden kann. Eine **Erteilung „auf Probe“** wie mit der Chancen-Aufenthaltserlaubnis, um abzuwarten, ob der Ausländer die Voraussetzungen eines Tages erfüllt, **ist systemwidrig**.⁸ Deutschland hat aus Gründen der inneren Sicherheit ein großes Interesse daran zu wissen, wer sich – nachgewiesen durch Reisepass – auf seinem Staatsgebiet aufhält, **bevor** es den Aufenthalt erlaubt.

⁷ Z.B. § 60c i.V.m. § 19d Abs. 1a i.V.m. § 5 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG für die Aufenthaltserlaubnis nach erfolgreichem Abschluss der Ausbildung.

⁸ Die Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“ ist auch nicht mit der „Fahrerlaubnis auf Probe“ zu vergleichen: Letztere wird nur erteilt, wenn der künftige Fahrer alle Erteilungsvoraussetzungen (theoretische und praktische Fahrprüfung, Fahrtauglichkeit insbesondere Sehvermögen) erfüllt, nur noch nicht das erforderliche Mindestalter erreicht hat. Sie wird auch nicht erteilt, um abzuwarten, ob der künftige Fahrer die Fahrprüfungen noch bestehen wird.

- b) Die Chancen-Aufenthaltserlaubnis ohne Identitätsklärung und Pass (§ 104c Abs. 1 AufenthG)

Vom o.g. **Prinzip der Bringschuld** des Ausländers **weicht** die Chancen-Aufenthaltserlaubnis in § 104c AufenthG-E grundlegend ab: Begünstigte Ausländer erhalten im Regelfall⁹ eine einjährige Aufenthaltserlaubnis abweichend von den o.g. Regelerteilungsvoraussetzungen aus § 5 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 1a, Nr. 4 und Abs. 2 AufenthG, also ohne gesicherten Lebensunterhalt, ohne geklärte Identität, ohne Reisepass und ohne das sonst nachzuholende Visumverfahren¹⁰ und damit ohne vorherige Erfüllung ihrer Mitwirkungspflicht.¹¹ Die Bringschuld des Ausländers wird zur **Holschuld Deutschlands**. Das bevorzugt zu Unrecht die unerlaubt aufhältigen Begünstigten gegenüber allen legal aufhältigen Ausländern in Deutschland.

- c) Der grundlegende Unterschied zur Fachkräftezuwanderung

Die Chancen-Aufenthaltserlaubnis **dient** auch **nicht der Deckung des Fachkräftebedarfs** in Deutschland: Wer arbeitswillig und arbeitsfähig war, konnte über die Ausbildungsduldung und die Beschäftigungsduldung einen „Spurwechsel“ erreichen und über seine Integration in den Arbeitsmarkt ein Aufenthaltsrecht erlangen.¹² Dazu zählen die von der Chancen-Aufenthaltserlaubnis Begünstigten gerade nicht:

Die von Deutschland angeworbenen **Fachkräfte** stammen vorwiegend aus akademischen Berufen; Ausländer (aus Drittstaaten) mit einer Aufenthaltserlaubnis zwecks Erwerbstätigkeit stammten am häufigsten aus Indien, aus Bosnien-Herze-

⁹ Gesetzentwurf (Fn. 1), Besonderer Teil B S. 44: „Soll“-Vorschrift. Die Ausnahmen hiervon werden allerdings nicht konkretisiert, sondern Ausländerbehörden und Verwaltungsgerichten überlassen.

¹⁰ Gesetzentwurf (Fn. 1), Besonderer Teil B S. 44 f.

¹¹ Wie hier Deutscher Landkreistag, Stellungnahme vom 17.6.2022 zum Referentenentwurf S. 2 f.

¹² Zum 31.12.2021 lebten 242.029 geduldete Ausländer in Deutschland, darunter 8.728 mit einer Ausbildungsduldung und 3.556 mit einer eigenen Beschäftigungsduldung (Familienangehörige nicht mitgezählt), so BT-Drs. 20/1225 S. 18.

gowina, aus dem Kosovo und aus Serbien; z.B. afrikanische Herkunftsstaaten waren unter den zehn häufigsten Staatsangehörigkeiten nicht vertreten.¹³ Umgekehrt sind unter den ausreisepflichtigen Ausländern Irak, Afghanistan, Nigeria und die Russische Föderation die häufigsten Staatsangehörigkeiten.¹⁴

Die Aussicht, unter den ausreisepflichtigen Ausländern „Fachkräfte“ zu rekrutieren, ist also gering. Vielmehr ist die **Zuwanderung über das Asylverfahren**¹⁵ **nicht geeignet, den Fachkräftebedarf Deutschlands**¹⁶ zu decken. An der **Rückführung ausreisepflichtiger Ausländer** einerseits und der gezielten **Anwerbung** für den deutschen Arbeitsmarkt **qualifizierter Ausländer**¹⁷ andererseits sowie der migrationsrechtlichen Trennung beider Personengruppen führt weiterhin kein Weg vorbei.

Dies gilt umso mehr, als die Zahl der Schutzsuchenden nach Wegfall der pandemiebedingten Reisebeschränkungen wieder ansteigt¹⁸ und in Deutschland mit

¹³ Vgl. Statistisches Bundesamt, Zahl der Arbeitskräfte aus Nicht-EU-Staaten binnen zehn Jahren mehr als verdreifacht, PM Nr. 45/2022 v. 22.7.2022, www.destatis.de, Abruf am 28.7.2022. Ebenso Graf in BAMF (Hrsg.), Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration, Jahresbericht 2020, S. 32, www.bamf.de, Abruf am 28.7.2022.

¹⁴ Staatsangehörige dieser vier Herkunftsstaaten stellten knapp ein Drittel der ausreisepflichtigen Ausländer, so BT-Drs. 20/1225 S. 10 f. Der Anteil Schutzsuchender mit geringem Bildungsstand ist aus Afghanistan und dem Irak mit am höchsten, da es in diesen Ländern anders als z.B. in Syrien kein flächendeckendes und funktionierendes Bildungssystem gab bzw. gibt, so BAMF (Hrsg.), IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten 2016 S. 31, www.bamf.de, Abruf am 28.7.2022.

¹⁵ Die Zuwanderung der Schutzsuchenden ließ den Anteil der Personen mit Migrationshintergrund und ohne Schulabschluss seit dem Jahr 2014 wieder steigen, so Statistisches Bundesamt, Bevölkerung und Demografie, Auszug aus dem Datenreport 2021, www.destatis.de, Abruf am 28.7.2022 S. 36, 44.

¹⁶ Die Zuwanderung hoch qualifizierter Ausländer stieg seit dem Jahr 2000 in Korrelation zum Alter der Zuwanderer – je später ihre Zuwanderung erfolgte, umso größer war der Anteil jener mit Abitur und Hochschulabschluss, so Statistisches Bundesamt, Bevölkerung und Demografie, Auszug aus dem Datenreport 2021, www.destatis.de, Abruf am 28.7.2022 S. 35 f.

¹⁷ Die Zuwanderung hoch qualifizierter Ausländer stieg seit dem Jahr 2000 in Korrelation zum Alter der Zuwanderer – je später ihre Zuwanderung erfolgte, umso größer war der Anteil jener mit Abitur und Hochschulabschluss, so Statistisches Bundesamt, Bevölkerung und Demografie, Auszug aus dem Datenreport 2021, www.destatis.de, Abruf am 28.7.2022 S. 35 f.

¹⁸ So lag die Zahl der aufgedeckten unerlaubten Einreisen in die Europäische Union mit knapp 200.000 Personen im Jahr 2021 wieder auf dem höchsten Stand seit 2017, so EUAA, Asylbericht 2022, Zusammenfassung, S. 9, [Asylum Report 2022: Executive Summary | European Union Agency for Asylum \(europa.eu\)](https://www.europa.eu), Abruf am 29.7.2022. Die Zahl der europaweit gestellten Asylanträge stieg auf rund 648.000, worunter syrische und afghanische Staatsangehörige die größten Gruppen bildeten, gefolgt von irakischen, pakistanischen und türkischen Staatsangehörigen, EUAA ebenda S. 14 f.

191.000 Asylanträgen europaweit mit Abstand die meisten Asylanträge im Jahr 2021 gestellt wurden.¹⁹ **Deutschland ist** und bleibt das mit Abstand **attraktivste Asylzielland in Europa**. Die Chancen-Aufenthaltserlaubnis wird die Attraktivität nochmals deutlich erhöhen wegen der damit verbundenen **Perspektive**, trotz eines erfolglosen Asylverfahrens über eine „Altfallregelung“ doch **bleiben zu können**.

Schon um einer **unerwünschten Vorbildwirkung** nach außen entgegenzuwirken, sollte an der **Bringschuld des Ausländers** festgehalten werden: Ohne geklärte Identität und **ohne echten Reisepass** gibt es **keine Aufenthaltserlaubnis!**

3. Der zu weite Voraufenthalt (§ 104c Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 AufenthG-E)

Die **Chancen-Aufenthaltserlaubnis** erfasst im Zeitpunkt der Erteilung geduldete Ausländer, wobei der tatsächliche Aufenthalt zum Stichtag 1. Januar 2022 mindestens fünf Jahre andauert haben muss. Eingerechnet werden Voraufenthaltszeiten mit Aufenthaltserlaubnis, Aufenthaltsgestattungen in einem oder mehreren Asylverfahren oder Duldungen wegen Abschiebungshindernissen oder Abschiebungsverboten. Allein die Stichtagsregelung und der Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes (wohl 2023) führen zu einer **Vorduldungszeit** von ca. 12 – 15 Monaten gerechnet ab dem 1. Januar 2022. Ohne diese käme sonst ein Ausländer in den Genuss der Chancen-Aufenthaltserlaubnis, dessen Asylverfahren erst vor kurzer Zeit abgeschlossen wurde und der noch gar nicht länger ausreisepflichtig war.

Gleichwohl **bevorzugt** auch diese Vorduldungszeit noch die Begünstigten der Chancen-Aufenthaltserlaubnis ohne Integrationsleistungen **gegenüber den „Spurwechslern“**, die schon während ihrer Duldung Integrationsleistungen erbracht haben: So kann ein **Auszubildender** erst nach Abschluss seiner zwei- oder dreijährigen Ausbildung und gleichlangen Duldung nach § 60c Abs. 3 Satz 4 i.V.m. § 19d

¹⁹ In Frankreich wurden 121.000, in Spanien 65.000 und in Italien 53.000 Asylanträge gestellt, so EUAA, Asylbericht 2022, Zusammenfassung, S. 14 f, [Asylum Report 2022: Executive Summary | European Union Agency for Asylum \(europa.eu\)](#), Abruf am 29.7.2022. Deutschland ist und bleibt das mit Abstand attraktivste Asylzielland in Europa.

Abs. 1a AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis erhalten; ein **Beschäftigter** nach § 60d Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 25b Abs. 6 AufenthG erst nach 42 Monaten Duldung. Hiervon weicht die Chancen-Aufenthaltserlaubnis deutlich ab, indem sie im Ergebnis ca. 12 – 15 Monate **Duldungszeit ohne Integrationsleistungen** verlangt.

Um einerseits dem humanitären Anliegen des Gesetzentwurfs zu entsprechen und Inhabern von „Kettenduldungen“²⁰ zu helfen, andererseits aber sie nicht gegenüber tatsächlich gut integrierten geduldeten „Spurwechslern“ zu Unrecht zu bevorzugen, sollte eine **Mindestduldungsdauer von 24 Monaten** eingeführt werden.

Vorschlag: Ergänzung in § 104c Abs. 1 Satz 1 AufenthG-E: „Einem seit 24 Monaten geduldeten Ausländer...“

4. Die unausgewogenen Ausschlusskriterien (§ 104c Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 AufenthG-E)

Die Regelung begrenzt den begünstigten Personenkreis über zwei Kriterien (Bekennnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland²¹ und Strafflosigkeit des Ausländers und seiner Kernfamilie oberhalb einer Bagatellgrenze) und einen Regelversagungsgrund:

a) Die Begünstigung passiver Identitätstäuscher gegenüber „Spurwechslern“ (§ 104c Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E)

Migrationsrechtlich verfehlt ist die **Begünstigung passiver Identitätstäuscher**, die ihren gesetzlichen Pflichten und behördlichen Aufforderungen zur Identitätsklärung und Passbeschaffung verschuldet nicht nachgekommen sind. Anders als z.B. in den Regelungen zum „Spurwechsel“ in § 25a Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 AufenthG und § 25b

²⁰ D.h. über Jahre verlängerte bzw. wiederholt erteilte Duldungen ohne Perspektive einer Aufenthaltsbeendigung oder Aufenthaltslegalisierung. Vgl. Gesetzentwurf (Fn. 1), Allgemeiner Teil A S. 15.

²¹ Wie dies nachgewiesen werden soll, bleibt offen, vgl. Gesetzentwurf (Fn. 1), Besonderer Teil B S. 45.

Abs. 2 Nr. 1 AufenthG werden von der Chancen-Aufenthaltserlaubnis nur aktive²² Identitätstäuscher²³ ausgeschlossen. Die passiven Identitätstäuscher²⁴ bereiten den **Ausländerbehörden** aber mindestens ebenso viel Arbeit wie aktive Identitätstäuscher, zumal wenn ein Ausländer wegen unklarer Herkunft und fehlender Mitwirkung zwangsweise bei einer oder mehreren Auslandsvertretungen vermuteter Herkunftsstaaten vorgeführt werden muss.

Wenn über die **Hälfte der abgelehnten Asylbewerber** angibt, **keine Personaldokumente** zu besitzen,²⁵ gibt es keinen Grund, diese Mehrheit (!) zu begünstigen. Ihnen genügt nach ihrem erfolglosen Asylverfahren schlicht die Passivität gegenüber behördlichen Aufforderungen zur Passbeschaffung, um trotz Ausreisepflicht zu bleiben und in eine „Altfall-Regelung“ wie die Chancen-Aufenthaltserlaubnis hineinzuwachsen.

Gegenüber der **Vergleichsgruppe der „Spurwechsler“**, die sich nach den Maßstäben des § 25a und § 25b AufenthG integrieren und selbstverständlich ihrer Passpflicht nachkommen,²⁶ **bevorzugt** die Chancen-Aufenthaltserlaubnis also **zu Unrecht passive Identitätstäuscher**. Da der Entwurf in § 25a Abs. 5 und § 25b Abs. 7 AufenthG-E die aktive Mitwirkung an der Identitätsklärung mit einer Aufenthaltserlaubnis belohnen und Zeiten unterlassener Mitwirkung nicht anrechnen will, wäre es

²² Dies ist so beabsichtigt laut Gesetzentwurf (Fn. 1), Besonderer Teil B S. 45; Stellungnahme der Bundesregierung ebenda Anlage 3 S. 61.

²³ Beispiele für aktive Täuschungen aus der Rechtsprechung: BVerfG, B.v. 9.12.2021, Az. 2 BvR 1333/21, juris Rn. 2: Der Ausländer war mit fünf Alias-Personalien betreffend die Schreibweise des Vor- beziehungsweise Nachnamens, das Geburtsjahr sowie den Geburtsort geführt. BVerfG, B.v. 22.12.2021, Az. 2 BvR 1432/21, juris Rn. 2: Der Ausländer war mit drei Alias-Personalien betreffend einen zweiten Vornamen, den Geburtstag und das Geburtsjahr – variierend zwischen 1974 und 1990 – sowie den Geburtsort – variierend zwischen Ghana und Nigeria – geführt.

²⁴ D.h. die unterlassene Mitwirkung an der Identitätsklärung und Passbeschaffung trotz behördlicher Aufforderung wie z.B. das Nichtausfüllen von Formularen zur Passersatzbeschaffung, die verweigerte Vorsprache bei der Vertretung des angeblichen Herkunftsstaats oder die unterlassene Antragstellung dort für den Ausländer selbst oder seine minderjährigen Kinder.

²⁵ Im Jahr 2021 gaben 55,6 % der abgelehnten Asylbewerber an, nicht über Identitätspapiere zu verfügen, so BT-Drs. 20/1225 S. 19.

²⁶ § 19d Abs. 1 Nr. 5 AufenthG, § 25a Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und § 25b Abs. 2 Nr. 1 AufenthG schließen zu Recht derzeit nicht nur aktive, sondern auch passive Identitätstäuscher von der Begünstigung aus.

nur konsequent, passive Identitätstäuscher auch aus dem Kreis der von § 104c AufenthG-E Begünstigten auszuschließen, um Nachahmungseffekte zu unterbinden.

Vorschlag: § 104c Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 AufenthG-E sollten gestrichen und durch eine Ausschlussklausel als § 104c Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AufenthG-E in Anlehnung an die Regelungen zum „Spurwechsel“ ersetzt werden:

„Nr. 3 und er seine oder seiner Angehörigen (im Sinne von Absatz 2 Satz 1) Abschiebung nicht aufgrund eigener falscher Angaben oder einer Täuschung über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit oder aufgrund mangelnder Mitwirkung an behördlichen Maßnahmen zur Klärung der Identität oder Staatsangehörigkeit sowie zur Passbeschaffung vorsätzlich hinausgezögert oder behindert hat.“

bb) Die ungenügend konkretisierte Regel-Ausschlusswirkung

Die Chancen-Aufenthaltserlaubnis schließt **aktiv täuschende** Ausländer **nur im Regelfall** aus („soll versagt werden“). Offen ist allerdings, in welchen Fällen eine Ausnahme vorliegt.

Soweit ausgeführt wird, bei mehreren Ursachen müsse die Falschangabe beziehungsweise Täuschung wesentlich ursächlich gewesen sein; insbesondere bei aus anderen Gründen tatsächlicher Unmöglichkeit der Aufenthaltsbeendigung sei dies nicht der Fall,²⁷ geht diese Überlegung fehl. Sie begünstigt jene, die zunächst durch eine Täuschung die Grundlage eines Abschiebungshindernisses geschaffen haben, auch wenn später noch ein anderer die Abschiebung hindernder Grund wie z.B. eine Vaterschaftsanerkennung für ein aufenthaltsberechtigtes Kind oder dgl. hinzugekommen ist. Gerade dann muss vom Ausländer erwartet werden, dass er sein früheres Fehlverhalten beendet, seine Täuschung aufdeckt, seine Identität offenlegt und seiner Passpflicht nachkommt. Erst dann wirkt die frühere Täuschung nicht mehr fort. Ohne eine solche Mitwirkung hingegen dürfte keine Ausnahme vorliegen.

²⁷ Gesetzentwurf (Fn. 1), Besonderer Teil B S. 45.

Auch dass ein **Täuschungsverhalten der Eltern** ihren Kindern nicht zugerechnet werden soll,²⁸ widerspricht allgemeinen Rechtsgrundsätzen der Vertretung der Kinder durch ihre Eltern (vgl. nur § 80 Abs. 4 AufenthG, § 12 Abs. 3 AsylG) und deren umgekehrter Begünstigung nach § 104c Abs. 2 AufenthG-E (dazu sogleich).

Vorschlag: Um Anwendungsprobleme zu vermeiden, sollte die Klausel präziser und als o.g. zwingender Ausschluss gefasst werden.

Weiterer **Vorschlag:** Eine Ausnahme von der Erteilungssperre käme in Betracht, wenn der Ausländer zwar einen gültigen und echten Reisepass des angegebenen Herkunftsstaats vorgelegt hat, aber der Herkunftsstaat kein den internationalen Standards entsprechendes Urkundswesen kennt.²⁹ Dann bedarf es trotz Vorlage eines Reisepasses der **Urkundenprüfung**, ob die darin enthaltenen Angaben auch wahr sind. In diesem Fall könnte bis zur positiven Bestätigung eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn die Daten im Reisepass den vom Ausländer bisher angegebenen Personendaten entsprechen und keine Zweifel an der Identität vorliegen.

cc) Die unausgewogene Einbeziehung bei familiären Lebensgemeinschaften

Der Gesetzentwurf erfasst passive Identitätstäuscher³⁰ auch nicht hinsichtlich der **Angehörigen ihrer Kernfamilie**: Wer zwar an der eigenen Identitätsklärung mit-

²⁸ Gesetzentwurf (Fn. 1), Besonderer Teil B S. 45.

²⁹ Vgl. die in BVerfG, B.v. 22.12.2021, Az. 2 BvR 1432/21, juris Rn. 19 zitierte Auskunft der Auslandsvertretung: Aufgrund gravierender Mängel im nigerianischen Urkundswesen lässt das deutsche Generalkonsulat in Lagos in fast allen Familienzusammenführungsfällen die Identität der Antragsteller prüfen - insbesondere, wenn der Fall über die regulären Zweifel hinausgehende Punkte für eine Urkundenüberprüfung bietet (z.B. bei Antragstellern mit Aliasidentitäten). [...] Zu beachten ist hierbei, dass Referenzpersonen in Nigeria befragt werden müssen, Einsicht in Standesamtsregister aber auch in Schulregister und/oder Kirchenbücher genommen wird. [...].

³⁰ Zum 31.12.2021 lebten 242.029 geduldete Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, darunter 72.484 allein wegen fehlender Reisedokumente geduldet, so BT-Drs. 20/1048 S. 28, 56.

wirkt, aber z.B. für sein in Deutschland geborenes minderjähriges Kind dessen **Geburt nicht im Herkunftsstaat registrieren** lässt, sodass das Kind formell staatenlos bleibt, verhindert die Ausstellung eines **Reisepasses für das Kind**. Damit schafft der Ausländer auch für sich und die übrige Kernfamilie ein Abschiebungshindernis, weil die Ausländerbehörde Eltern und Kind schon zum Schutz von Ehe und Familie nach Art. 6 GG nicht trennen wird.

Auch hier muss gelten: Wer die **Personensorge für einen Minderjährigen** innehat, ist auch für dessen **Identitätsklärung und Passbeschaffung** verantwortlich. Es gibt kein (Eltern-)Recht ohne (Eltern-)Pflicht!

Darüber hinaus schützt die Chancen-Aufenthaltserlaubnis in § 104c Abs. 2 Satz 2 AufenthG-E **volljährig gewordene** ausreisepflichtige Ausländer, ohne dass noch ein von Art. 6 Abs. 1 GG oder Art. 8 GG geschützter familiärer Zusammenhalt mit ihren Eltern mehr besteht.³¹ Das bevorzugt ausreisepflichtige Ausländer gegenüber legal im Bundesgebiet lebenden Ausländer. Volljährige können aber die Anforderungen an einen Spurwechsel selbst (Schulbesuch, Schulabschluss, Ausbildung) erfüllen und benötigen dazu kein von ihren Eltern abgeleitetes Aufenthaltsrecht.

Vorschlag: § 104c Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E sollte gestrichen und durch die oben vorgeschlagene Ausschlussklausel in § 104c Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AufenthG-E ersetzt werden. § 104c Abs. 2 Satz 2 AufenthG-E sollte ersatzlos gestrichen werden.

b) Die Begünstigung türkischer Ausreisepflichtiger (§ 104c Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E)

Im Gesetzentwurf bleibt unberücksichtigt, dass die (Chancen-)Aufenthaltserlaubnis mit Beschäftigungsmöglichkeit ausreisepflichtige **türkische Staatsangehörige** als Teilgruppe gegenüber ausreisepflichtigen Ausländern anderer Staatsangehörigkeit **bevorzugt**: Sie erlangen durch eine einjährige ordnungsgemäße Beschäftigung ein assoziationsrechtliches Aufenthaltsrecht nach Art. 6 ARB 1/80 und einen Anspruch

³¹ Die häusliche Lebensgemeinschaft soll nicht auseinandergerissen werden, obwohl der Volljährige sich rechtlich verselbständigt hat: Gesetzentwurf (Fn. 1), Besonderer Teil B S. 45.

auf Verlängerung ihres Aufenthalts ungeachtet der Voraussetzungen der an § 104c AufenthG-E anschließenden § 25a und § 25b AufenthG. Auch dies spricht gegen die Erteilung einer Chancen-Aufenthaltserlaubnis ohne weitere Anforderungen insbesondere an den Passbesitz.

c) Der Verzicht auf die Identitätsklärung (§ 104c Abs. 1 Satz 1 AufenthG-E)

Die Regelung will für den erfassten Personenkreis auch auf eine gesetzlich nach § 5 Abs. 1 Nr. 1a AufenthG als Regelvoraussetzung (vgl. oben) geforderte Identitätsklärung verzichten. Dies ist nicht konsequent, denn wenn schon **kein Identitätsnachweis** durch Vorlage eines Reisepasses verlangt werden soll, sollte doch die Identität anderweitig (z.B. durch echte Geburtsurkunden, Auszüge aus Familienbüchern und dgl.) geklärt sein. Sonst erteilt Deutschland Ausländern in größerer Zahl eine Aufenthaltserlaubnis, ohne zu wissen, wer diese Personen überhaupt sind. Da passive Identitätstäuscher nicht ausgeschlossen wären, könnte sich ein Ausländer sogar eine **neue Identität zulegen** und hierauf eine Aufenthaltserlaubnis erhalten. Aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist das nicht hinnehmbar.

Vorschlag: Daher sollte eine abgestufte Erteilung zunächst einer **Duldung unter dem Vorbehalt der Identitätsklärung** – statt einer Chancen-Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“ – erfolgen (dazu später IV.).

d) Die Ermessenserteilung trotz offensichtlich unbegründeten Asylanträgen (§ 104c Abs. 3 Satz 1 AufenthG-E)

Der Gesetzestext legt nicht offen, wozu einem Ausländer ein Chancen-Aufenthaltsrecht nach § 104c Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 AufenthG-E erteilt werden kann, dessen **Asylantrag** mangels Schutzbedürftigkeit als **offensichtlich unbegründet abgelehnt** worden ist. Ihm darf vor einer Ausreise grundsätzlich keine Aufenthaltserlaubnis nach § 10 Abs. 3 Satz 2 AufenthG erteilt werden.³²

³² Auch die Begründung schweigt hierzu: Gesetzentwurf (Fn. 1), Besonderer Teil B S. 46.

Von anderen ausreisepflichtigen erfolglosen Asylbewerbern unterscheidet sich die Gruppe durch ihren **Missbrauch des Asylverfahrens**. Der Schutzbedarf wurde vorgespiegelt, um aus anderen Motiven in Deutschland bleiben zu können. Nach Aufdeckung des fehlenden Schutzbedarfs wurde ein Duldungsgrund wie z.B. ein fehlender Reisepass aufrechterhalten, um die Rückführung zu erschweren und den tatsächlichen Aufenthalt in Deutschland auszudehnen.

Einen solchen **Missbrauch des Asylverfahrens** noch durch eine Chancen-Aufenthaltserlaubnis zu belohnen, widerspricht allen migrationsrechtlichen Weichenstellungen. Der Ausländer muss aus **generalpräventiven Gründen** erst in seinen Herkunftsstaat **zurückkehren**, bevor ihm von dort im Visumverfahren ggf. ein Aufenthaltstitel erteilt werden kann.

Vorschlag: § 104c Abs. 3 Satz 1 AufenthG-E sollte daher ersatzlos gestrichen und an der grundsätzlichen Erteilungssperre festgehalten werden.

e) Die sozialhilferechtliche Bevorzugung (§ 104c Abs. 1 Satz 1 AufenthG-E)

Die Chancen-Aufenthaltserlaubnis wird auf ein Jahr erteilt und nicht verlängert, sondern enden. Der Ausländer fällt also in die Duldung zurück, sollte er nicht bis dahin die Voraussetzungen zum „Spurwechsel“ nach § 25a oder § 25b AufenthG erfüllen.³³ Bis dahin aber gibt die Chancen-Aufenthaltserlaubnis dem Ausländer und seiner Kernfamilie nach § 104c Abs. 1 Satz 1 AufenthG-E eine vollwertige Aufenthaltserlaubnis u.a. mit einem Anspruch auf **volle Sozialleistungen**,³⁴ nicht lediglich wie bisher als Geduldete auf reduzierte Leistungen nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 AsylbLG.

³³ Vgl. Entschließungsantrag BT-Drs. 20/3973, Vorbemerkung S. 1, wo befürchtet wird, dass über 60.000 Ausländer aus der Chancen-Aufenthaltserlaubnis wieder in die Duldung zurückfallen würden.

³⁴ Vgl. nur die im Gesetzentwurf (Fn. 1), Begründung A. VI. S. 18 ff. bezifferten Mehrausgaben für geschätzt 30.000 zusätzliche Leistungsberechtigte, die bislang Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bezogen und nun für Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) oder sonstige Sozialhilfe (SGB XII) anspruchsberechtigt werden.

Für die Behörden bedeutet dieser ausländerrechtliche „Spurwechsel“ auch einen **sozialrechtlichen „Spurwechsel“**. Es werden Leistungen gewährt, auch wenn die Leistungsberechtigung anschließend wieder entfallen kann. **Zuständigkeiten, Verfahren und Leistungsumfang** würden **zwei Mal wechseln**, obwohl die Chancen-Aufenthaltserlaubnis erst die Integrationsfähigkeit und Integrationswilligkeit des Ausländers erproben soll. Dies bedeutet einen **enormen Aufwand** nicht nur für die Ausländerbehörden, sondern auch **für die Sozialbehörden**.

Ebenso problematisch wird die **Unterbringung** sein, wenn der Ausländer **bisher als Geduldeter in einer Gemeinschaftsunterkunft** untergebracht und sein Obdach damit gesichert war. Als regulärer Sozialhilfeempfänger könnte er (für ein Jahr der Chancen-Aufenthaltserlaubnis) auf dem angespannten Wohnungsmarkt kaum eine andere Unterkunft finden, träte aber in Konkurrenz zu Wohnungsuchenden (insbesondere Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine) und würde bei Nichterfüllung der Voraussetzungen des Anschlussaufenthaltsrechts nach § 25a bzw. § 25b AufenthG wieder in den Verteilungskreis der Gemeinschaftsunterkünfte zurückfallen.

Weiter entfielen mit der Chancen-Aufenthaltserlaubnis nach § 59a AufenthG auch die Wohnsitzbeschränkung, so dass mit einer **Binnenwanderung** aus dem ländlichen Raum zu ethnischen Bezugsgruppen **in die Ballungsräume** zu rechnen ist. Diese Wanderung lässt sich nach etwaiger Nichtverlängerung der Aufenthaltserlaubnis nicht mehr rückgängig machen – die soziale und finanzielle **Belastung der Großstädte und die sozialen Brennpunkte** dort könnten weiterwachsen.

Zur Vermeidung dieses personellen, sachlichen und finanziellen Mehraufwands für Behörden, Kommunen und Leistungsträger sowie nicht zuletzt den Steuerzahler sollte für die Dauer des Chancen-Aufenthaltsrechts der **Leistungsbezug für Geduldete** nach § 1 Abs. 1 AsylbLG mit der grundsätzlichen Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften **beibehalten** werden. Besteht der Ausländer die Probezeit, wird er nach § 25a oder § 25b AufenthG den dort Begünstigten gleichgestellt; besteht er

sie nicht, ändert sich für ihn leistungsrechtlich nichts. Er wird **nicht bevorzugt** gegenüber jenen, die bereits **Integrationsleistungen erbracht haben** und – anders als er – nicht erst erbringen sollten.

Vorschlag: § 1 Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG wird ergänzt: „d) nach § 104c AufenthG.“

f) Die Anrechnung von Zeiten ungeklärter Identität (§ 104c Abs. 1 Satz 3 AufenthG-E)

Entgegen § 60b Abs. 5 Satz 1 AufenthG sollen für die Chancen-Aufenthaltserlaubnis nach § 104c Abs. 1 Satz 3 AufenthG-E solche Aufenthaltszeiten zu Gunsten des Ausländers angerechnet werden, die auf seiner **passiven Identitätstäuschung** beruhen (vorsätzlich und vorwerfbar unterlassene Mitwirkung an seiner Identitätsklärung – Duldung für Personen mit ungeklärter Identität). Das **bevorzugt vorwerfbar rechtswidrig handelnde Ausländer** gegenüber rechtstreuen Ausländern.³⁵ Dafür wird der Gedanke aus § 25b Abs. 7 AufenthG-E angeführt,³⁶ wonach nach Erteilung einer Chancen-Aufenthaltserlaubnis und Überleitung in den „Spurwechsel“ rückwirkend Zeiten ungeklärter Identität anzurechnen seien, um Wertungswidersprüche zu vermeiden (dazu unten III.1.b)). Das aber ist die Perspektive ex post **nach Erteilung** einer Chancen-Aufenthaltserlaubnis, nicht ex ante wie in § 104c Abs. 1 Satz 3 AufenthG-E.

Es ist zwar migrationspolitisch möglich, im Nachhinein ein nun rechtstreu Verhalten durch **Anrechnung** der Zeiten eines früheren rechtswidrigen Verhalten zu belohnen. Es wäre aber **migrationsrechtlich systemwidrig**, dies **vorab** zu tun. Der Ausländer ist in der Bringschuld, erst seine Rechtstreue unter Beweis zu stellen, seine Identität zu klären und mit Reisepass zu belegen. Der Eindruck auf die Gesamtheit ausreisepflichtiger Ausländer wäre sonst migrationsrechtlich fatal: „Der Ehrliche ist der Dumme!“

³⁵ Auch hier schweigt die Begründung: Gesetzentwurf (Fn. 1), Besonderer Teil B S. 45.

³⁶ Die Anrechnung forderte ProAsyl, Stellungnahme vom 16.6.2022 zum Referentenentwurf S. 14. ... xyz einarbeiten Begründung + Kritik

Vorschlag: § 104c Abs. 1 Satz 3 AufenthG-E wird ersatzlos gestrichen.

III. Weitere Gesetzesänderungen

1. Die Heraufsetzung der Altersgrenzen zum „Spurwechsel“ (§ 25a, § 25b AufenthG)

Weitere Änderungen betreffen das Höchstalter und die Voraufenthaltszeit in § 25a und § 25b AufenthG sowie die Anrechnung von Zeiten unterlassender Mitwirkung an der Identitätsklärung.

Gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende sollen bereits nach drei statt vier Jahren Aufenthalt in Deutschland sowie durch **Anhebung des Höchstalters** bis zur Vollendung des 27. statt des 21. Lebensjahres eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG erhalten. Ebenso sollen die in § 25b AufenthG vorgesehenen **Voraufenthaltszeiten** um jeweils zwei Jahre **verkürzt** werden und die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis bereits nach sechs bzw. vier Jahren (sofern minderjährige ledige Kinder in häuslicher Gemeinschaft leben) möglich wird.

Die **Verkürzung der Voraufenthaltszeiten** und die **Anhebung der Höchstaltersgrenze** – wie auch in einem weiteren Gesetzentwurf³⁷ – erweitern den Kreis der begünstigten Ausländer. Es ist eher eine migrationspolitische Frage, ob diese Erweiterungen angesichts des Zuwanderungsgeschehens der Jahre 2015/2016 und der hohen Zahl an nach erfolglosen Asylverfahren ausreisepflichtigen Ausländern sowie der seit Jahren und nicht nur pandemiebedingt niedrigen Zahl an Abschiebungen³⁸ sinnvoll sind. Bisher war ein „**Spurwechsel**“ zu bewältigen, so dass zum 31. Dezember 2021 bereits 14.731 Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG und 10.383 Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG in Deutschland lebten.³⁹ Da der Voraufenthalt aber keine Duldungsdauer

³⁷ Vgl. Gesetzentwurf BT-Drs.20/1851, Art. 1 Nr. 1 S. 3.

³⁸ Vgl. BT-Drs. 20/1225 S. 3, 10: 11.982 Abschiebungen im Jahr 2021 bei 292.672 Ausreisepflichtigen.

³⁹ Vgl. BT-Drs. 20/1048 S. 22.

voraussetzt, kommt ein „Spurwechsel“ auch zeitnah nach einem oder mehreren längeren, letztlich erfolglosen Asylverfahren in Betracht. Damit würde der **Anreiz** steigen, durch **wiederholte Asylanträge** den tatsächlichen Aufenthalt bis zur Erfüllung der – verkürzten – Voraufenthaltszeit in die Länge zu ziehen.

Umgekehrt begünstigen die **bisherigen Altersgrenzen** minderjährige und heranwachsende Ausländer, die altersmäßig durch Schulbesuch und Ausbildung noch **leichter prägnbar und integrierbar** sind.⁴⁰ Sie haben eine deutlich bessere Integrationsperspektive als ein erst als über 21-Jähriger ins Bundesgebiet eingereister und nun knapp 27-jähriger Ausländer. Selbst der Europäische Gerichtshof hat festgestellt, die Integration von Kindern werde erleichtert, wenn sie im Aufnahmemitgliedstaat in sehr jungem Alter ankommen, da sie dort zur Schule gehen sowie für ihre Integration wesentliche Sprachkenntnisse erwerben können.⁴¹ Das ist bei nicht mehr schulpflichtigen 21-Jährigen nicht der Fall.

Vorschlag: Die Voraufenthaltszeiten und Altersgrenzen werden beibehalten.

b) Die Anrechnung von Zeiten unterlassener Mitwirkung an der Identitätsklärung

Wie in § 104c Abs. 1 Satz 3 AufenthG-E sollen auch hier künftig Aufenthaltszeiten zu Gunsten des Ausländers angerechnet werden, die auf vorwerfbar unterlassener Mitwirkung an der Identitätsklärung und **passiver Identitätstäuschung beruhen**.⁴² Aus den o.g. Gründen (zu II.4.g)) wäre dies migrationsrechtlich ein fatales Signal.⁴³

Vorschlag: § 25a Abs. 5 und § 25b Abs. 7 AufenthG-E entfallen ersatzlos.

⁴⁰ Ähnlich Deutscher Landkreistag, Stellungnahme vom 17.6.2022 zum Referentenentwurf S. 4.

⁴¹ Vgl. EuGH, U.v. 2.9.2021 – C-379/20 – NVwZ-RR 2021, S. 1075 f. Rn. 28 a.E.

⁴² Gesetzentwurf (Fn. 1), Besonderer Teil B S. 37, als Folgeregelung zu § 104c AufenthG-E.

⁴³ Wie hier auch Deutscher Landkreistag, Stellungnahme vom 17.6.2022 zum Referentenentwurf S. 4. Die Anrechnung forderte ProAsyl, Stellungnahme vom 16.6.2022 zum Referentenentwurf S. 14.

2. Die Anpassungen im Ausweisungsrecht (§ 53 Abs. 3a AufenthG-E)

Weitere Änderungen heben die Tatbestandsvoraussetzungen für eine Ausweisung asyl- oder international schutzberechtigter Ausländer im Bundesgebiet von „schwerwiegenden“ auf „zwingende“ Gründe der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung an. Damit folgen sie Art. 24 Abs. 1 RL 2011/95/EU.

Entgegen der Einschätzung im Gesetzesentwurf wird dadurch aber **eine Rückführung nicht erleichtert**: Von der Norm vor allem erfasste Terrorverdächtige oder Gefährder in ihren Herkunftsstaat oder überhaupt außer Landes zu bringen, wird durch die rechtliche Aufenthaltsbeendigung (Ausweisung) nicht erleichtert, solange die tatsächliche Aufenthaltsbeendigung (Abschiebung) nicht zeitnah folgt.⁴⁴

Diesen Ausländern, die **trotz Ausweisung nicht abgeschoben** werden können, erhalten wegen ihres fortbestehenden internationalen Schutzes die Beschäftigung nach § 60a Abs. 6 Satz 4 AufenthG-E i.V.m. Art. 26 Abs. 1 RL 2011/95/EU erlaubt.

3. Die Sprachförderung für Asylbewerber (§ 44 Abs. 4, § 45a Abs. 2 AufenthG-E)

Ein weiteres Anliegen des Gesetzentwurfs ist die Öffnung der **Sprachförderung** für Asylbewerber in § 44 Abs. 4, § 45a Abs. 2 AufenthG-E, selbst wenn sie vor dem Stichtag 1. August 2019 eingereist sind und **aus einem sicheren Herkunftsstaat** stammen. Als Motiv wird der Fachkräftemangel auf dem deutschen Arbeitsmarkt angeführt, der auch auf die Einwanderung von qualifizierten Fachkräften aus Drittstaaten angewiesen sei. Daher soll der frühzeitige Erwerb deutscher Sprachkenntnisse unabhängig vom Herkunftsland der betroffenen Personen gefördert werden.⁴⁵

Allerdings wird nicht hinreichend differenziert zwischen dem öffentlichen Interesse an einer **Fachkräfteeinwanderung** einerseits und dem humanitären Anliegen,

⁴⁴ Darauf weist auch der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen, Stellungnahme vom 27.5.2022 zum Referentenentwurf S. 2, zu Recht hin.

⁴⁵ Vgl. Gesetzentwurf (Fn. 1), Besonderer Teil B S. 41.

Schutzbedürftige aufzunehmen, zu denen **Asylbewerber aus einem sicheren Herkunftsstaat** aber nicht gehören. Wer aus einem sicheren Herkunftsstaat kommt, gilt als nicht verfolgt. Er missbraucht das Asylverfahren zu anderen Aufenthaltzwecken wie einer Beschäftigung (arg. ex § 61 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, Abs. 2 AsylG), bis über seinen Asylantrag bestandskräftig entschieden ist. Neben der Beschäftigung auch die Sprachförderung zu ermöglichen, setzt das falsche Signal: Es macht Deutschland für **Zuwanderer ohne Schutzbedarf** noch attraktiver, ein Asylverfahren zu durchlaufen und zu hoffen, später über eine Altfallregelung wie § 25a, § 25b oder § 104c AufenthG-E eines Tages doch legal bleiben zu können.

Auch dem **Fachkräftemangel** wird dadurch nicht abgeholfen, denn dass Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten bereits als Fachkräfte qualifiziert wären, ist nicht belegt: Wären sie es, könnten sie legal über bestehende Regelungen zur Arbeitsaufnahme oder zur Ausbildung oder Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen nach § 16a, § 16d oder § 18 AufenthG einwandern – sie bräuchten dazu gar kein Asylverfahren. Zudem sind Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten nach § 61 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 AsylG von einer Beschäftigungserlaubnis im laufenden Asylverfahren generalpräventiv ausgeschlossen. Es wäre eine Verschwendung öffentlicher Mittel, wenn die Sprachförderung erfolgte, aber keine Berufstätigkeit.

Vorschlag: Verzicht auf die Änderung von § 44 Abs. 4 und § 45a Abs. 2 AufenthG.

4. Das Spracherfordernis für den Ehegattennachzug (§ 30 Abs. 1 Nr. 6 AufenthG-E)

Ein Anliegen eines weiteren Gesetzentwurfs⁴⁶ ist die Beseitigung des als Hindernis für den Ehegattennachzug zu Deutschen und zu Ausländern vorgesehenen Sprachnachweises Stufe A 1 nach § 2 Abs. 9, § 28 Abs. 1 Satz 5, § 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, Abs. 2 Nr. 6 AufenthG durch Änderung des Zeitpunkts der Erbringung. Nach § 30

⁴⁶ Vgl. Gesetzentwurf BT-Drs.20/1850, Allgemeiner und Besonderer Teil A und B S. 4 ff.

Abs. 2 Nr. 6 AufenthG-E soll der Sprachnachweis nicht mehr wie bisher grundsätzlich vor, sondern erst **nach der Einreise** erworben werden. Dies soll den Ehegattennachzug erleichtern und Wartezeiten auf die Visumerteilung verkürzen.

Migrationsrechtlich dient der Spracherfordernis dazu, die Selbständigkeit des nachziehenden Ehegatten zu sichern, der ohne Sprachkenntnisse sonst in eine unter Umständen fatale Abhängigkeit vom stammberechtigten Ehegatten geriete. Gerade bildungsferne Ehefrauen aus patriarchalisch geprägten Gesellschaften sind besonders in Gefahr.⁴⁷ Es ist eher eine migrationspolitische Entscheidung, ob der Spracherwerb auch nach der Einreise dieselbe Schutzwirkung erzielt. Vor der Einreise ist das Druckmittel migrationsrechtlich wirksamer, weil ein Lernerfolg (Sprachkenntnis mit Sprachprüfung) verlangt wird; nach der Einreise könnte eine bloße Absichtserklärung, wie im Gesetzentwurf vorgeschlagen, zu wenig Wirkung haben.

Vorschlag: Konkretisierung des Gesetzentwurfs dahin, dass der Sprachnachweis nur nach der Einreise erbracht werden kann, wenn eine Verpflichtung zum Besuch eines Integrationskurses besteht (vgl. § 44a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. a AufenthG!) und sich der nachziehende Ehegatte bereits bei der Visumbeantragung zum Besuch verbindlich verpflichtet.

IV. Vorschlag zur Abmilderung der Ungleichbehandlungen

Wie ausgeführt, bringt die Chancen-Aufenthaltsvisa eine erhebliche **Besserstellung** bisher **rechtsbrüchiger gegenüber rechtstreuen Ausländern** mit sich. Sollte den hier unterbreiteten Vorschlägen (oben unter II.) nicht gefolgt werden, bietet sich als **Alternative** zur Abfederung der Ungleichbehandlung an, der Erteilung einer Chancen-Aufenthaltsvisa zunächst eine „Chancen-Duldung“ vorzuschalten. Darin können auch bisher **passive Identitätstäuscher** ihre Rechtstreue bewei-

⁴⁷ Sogar eine Sprach- und Gesellschaftskenntnisse umfassende Integrationsprüfung ist mit Art. 7 Abs. 2 RL 2003/86/EG vereinbar, sofern sie die Familienzusammenführung nicht unmöglich macht oder übermäßig erschwert, vgl. EuGH, U.v. 9.7.2015, Az. C-153/14, NVwZ 2015, 1359/1360 Rn. 51 ff.

sen, ihre Identität belegen und einen Reisepass vorlegen – wie alle legal einreisenden und aufhältigen Ausländer. Anschließend wachsen sie in die Chancen-Aufenthaltserlaubnis hinein.

Eine auf feste Zeiten (6 Monate + 6 Monate) und ohne auflösende Bedingung („erlischt mit Bekanntgabe des Abschiebungstermins“) erteilte **Chancen-Duldung** gibt den Begünstigten Sicherheit, dass ihre Mitwirkung an der Identitätsklärung und Passbeschaffung nicht in eine Abschiebung mündet. Bis zum Ablauf der ersten sechs Monate hat der Ausländer zielgerichtete Mitwirkungshandlungen nachzuweisen (z.B. Bestätigung der Auslandsvertretung des Herkunftsstaats über eine Passbeantragung), dann wird sie ihm für weitere sechs Monate verlängert, in denen er seinen Reisepass vorzulegen hat. Anschließend erhält er die Chancen-Aufenthaltserlaubnis mit u.g. Modifizierungen, um seine Integrationsfähigkeit unter Beweis zu stellen.

1. Der Alternativvorschlag einer „Chancen-Duldung“

§ 60e

Chancen-Duldung

- (1) Einem zum Stichtag geduldeten Ausländer soll auf Antrag eine Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG erteilt werden, wenn er sich am 1. Januar 2022 seit fünf Jahren ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis im Bundesgebiet aufgehalten hat und er nicht wegen einer im Bundesgebiet begangenen vorsätzlichen Straftat verurteilt wurde, wobei Geldstrafen von insgesamt bis zu 50 Tagessätzen oder bis zu 90 Tagessätzen wegen Straftaten, die nach dem Aufenthaltsgesetz oder dem Asylgesetz nur von Ausländern begangen werden können, oder Verurteilungen nach dem Jugendstrafrecht, die nicht auf Jugendstrafe lauten, grundsätzlich außer Betracht bleiben.
- (2) Diese Duldung wird auf sechs Monate befristet und ohne auflösende Bedingung („erlischt mit Bekanntgabe des Abschiebungstermins“) erteilt.
- (3) Diese Duldung wird auf weitere sechs Monate befristet und ohne auflösende Bedingung („erlischt mit Bekanntgabe des Abschiebungstermins“) verlängert, wenn

der Ausländer der Ausländerbehörde vor Ablauf der Duldung nach Absatz 2 zielgerichtete Mitwirkungshandlungen zur Klärung seiner Identität und zur Passbeschaffung (Vorlage einer Geburtsurkunde, Bestätigung über mindestens die Beantragung einer Identitätskarte oder eines Reisepasses bei den Behörden des Herkunftsstaats) nachgewiesen hat.

- (4) Für die Geltungsdauer dieser Duldung wird dem Ausländer auf Antrag und ein konkretes Arbeitsplatzangebot hin die Beschäftigung unter den Voraussetzungen des § 4a Absatz 2 AufenthG erlaubt. § 60a Absatz 6 und § 60b AufenthG finden solange keine Anwendung.

§ 104c

Chancen-Aufenthaltsrecht

- (1) Einem zum Stichtag seit mindestens vierundzwanzig Monaten geduldeten Ausländer soll abweichend von § 5 Absatz 1 Nummer 1 sowie § 5 Absatz 2 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn er sich am 1. Januar 2022 seit fünf Jahren ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis im Bundesgebiet aufgehalten hat und er
1. sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland bekennt und
 2. nicht wegen einer im Bundesgebiet begangenen vorsätzlichen Straftat verurteilt wurde, wobei Geldstrafen von insgesamt bis zu 50 Tagessätzen oder bis zu 90 Tagessätzen wegen Straftaten, die nach dem Aufenthaltsgesetz oder dem Asylgesetz nur von Ausländern begangen werden können, oder Verurteilungen nach dem Jugendstrafrecht, die nicht auf Jugendstrafe lauten, grundsätzlich außer Betracht bleiben und
 3. nicht wiederholt vorsätzlich falsche Angaben gemacht oder über seine Identität oder Staatsangehörigkeit getäuscht hat und dadurch seine oder seiner Angehörigen (im Sinne von Absatz 2 Satz 1) Abschiebung verhindert hat.
- (2) Dem Ehegatten, dem Lebenspartner und minderjährigen, ledigen Kindern, die mit einem Begünstigten nach Absatz 1 in häuslicher Gemeinschaft leben, soll unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 eine Aufenthaltserlaubnis auch dann erteilt werden, wenn diese sich am 1. Januar 2022 noch nicht seit fünf Jahren ununterbrochen

geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis im Bundesgebiet aufgehalten haben. Das Gleiche gilt für das volljährige ledige Kind, wenn es im Bundesgebiet geboren ist oder bei der Einreise in das Bundesgebiet minderjährig war, während des Zeitraums nach § 60e Absatz 1 oder § 104 Absatz 1 volljährig geworden ist und in seiner Person die Passpflicht erfüllt.

- (3) Die Aufenthaltserlaubnis gilt als Aufenthaltstitel nach Kapitel 2 Abschnitt 5. Sie wird für ein Jahr erteilt und ist nicht verlängerbar. Während des Aufenthalts nach Satz 2 kann nur eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a oder § 25b erteilt werden. Der Antrag auf Erteilung eines anderen Aufenthaltstitels als nach § 25a oder § 25b entfaltet nicht die Wirkung nach § 81 Absatz 4.
- (4) Der Ausländer ist spätestens bei der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis auf die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25a oder § 25b hinzuweisen. Dabei soll die Ausländerbehörde auch konkrete Handlungspflichten, die in zumutbarer Weise zu erfüllen sind, bezeichnen.

2. Die Begründung zur „Chancen-Duldung“

Mit der „**Chancen-Duldung**“ erhält ein ausreisepflichtiger aber passloser Ausländer die Gelegenheit und zwölf Monate Zeit, endlich seine Identität zu klären und einen Reisepass vorzulegen, ohne deswegen die Abschiebung befürchten zu müssen. Dies ist das **Angebot Deutschlands**, um lange Zeit Geduldeten eine (weitere) Brücke zum legalen Aufenthalt zu bauen. Da der Ausländer hier Selbstverständliches erfüllen muss, wird er noch nicht durch die Chancen-Aufenthaltserlaubnis belohnt, sondern erhält diese erst nach Erfüllung der Passpflicht. Dies ist die **Forderung Deutschlands**.

Durch diese **Stufenlösung** wird das **Abstandsgebot zum „Spurwechsel“** gewahrt, weil eine als zu großzügig empfundene Erteilung unmittelbar einer Chancen-Aufenthaltserlaubnis sonst jene Ausländer verprellt, die im Status der Duldung nicht nur ihre Identität geklärt und einen Reisepass beschafft, sondern durch Schulbe-

such, Berufsausbildung oder Beschäftigung noch weitere Integrationsleistungen erbracht haben. Ihre Leistung muss stärker belohnt werden als die bloße Identitätsklärung der übrigen ausreisepflichtigen Ausländer.

V. Abschließende Bewertung des Gesetzentwurfs

Die Chancen-Aufenthaltserlaubnis ist eine **Altfallregelung in neuem Gewand**:

Deutschland ist es bisher nicht gelungen, das **Problem der mangelnden Durchsetzbarkeit der Ausreisepflicht** von Ausländern zu lösen. Die Zahl ausreisepflichtiger Ausländer ist nicht erst seit der Flüchtlingswelle der Jahre 2015/2016 und der hohen Zahl erfolgloser Asylverfahren angestiegen. Auch die Zahl **wegen fehlender Reisepässe und Identitätsdokumente** geduldeter Ausländer ist angestiegen.

Letztlich **fehlt** den Ausländerbehörden **ein wirkungsvolles Instrumentarium**, die Identität eines ausreisepflichtigen Ausländers ohne dessen Mitwirkung zu klären und Heimreisepapiere zu beschaffen. Das Aufenthaltsgesetz setzt bisher auf **indirekte Druckmittel und Sanktionen**, um Ausländer zur Mitwirkung zu bewegen, indem ihnen **Vergünstigungen** (Beschäftigungserlaubnis, Aufenthaltserlaubnis) bis zur Vorlage eines echten und inhaltlich wahren Reisepasses **versagt** werden. Der Ausländer muss entsprechend der o.g. **Bringschuld in Vorleistung** gehen.

Die **Chancen-Aufenthaltserlaubnis** bricht mit diesem Steuerungsmodell und **lässt Deutschland in Vorleistung** gehen. Der Ausländer erhält **als Anreiz eine Aufenthaltserlaubnis**, damit er seine Identität klärt und einen Reisepass vorlegt. Die konkreten Folgen dieses **Systembruchs** sind nicht absehbar; wie viele Ausländer dieses befristete Angebot nutzen werden, ist nicht ernstlich zu prognostizieren. Möglicherweise wird die Zahl geduldeter Ausländer dadurch vorübergehend sinken.

Zu befürchten ist aber erstens eine **fatale Signalwirkung**, dass bisher rechtstreu mitwirkende oder gar freiwillig ausreisende Ausländer vor den Kopf gestoßen werden, wenn rechtsuntreue sogar unter erleichterten Voraussetzungen (verglichen mit

den „Spurwechsel“- und Altfallregelungen) ebenfalls eine Aufenthaltserlaubnis erhalten. Ihnen wird der Eindruck vermittelt: „Der Ehrliche ist der Dumme!“

Der weitere **Eindruck** wird zweitens sein, dass es Deutschland nicht nur – mangels wirksamer Druckmittel – misslingt, das Verhalten ausreisepflichtiger Ausländer an den Regeln seines Aufenthaltsrechts auszurichten. Sondern dass **Deutschland** umgekehrt sogar **sein Aufenthaltsrecht an der Verweigerungshaltung** ausreisepflichtiger Ausländer **ausrichtet**.⁴⁸ Anders formuliert: Der deutsche Rechtsstaat scheint sich nur dort durchzusetzen, wo die rechtstreue (ausländische und deutsche) Bevölkerung ihn lässt und freiwillig gehorcht. Wo er sich nicht mehr durchsetzungsfähig wähnt, scheint der Rechtsstaat vor dem Rechtsbruch zu kapitulieren. Damit wird die Bereitschaft der rechtstreuen Bevölkerung zum Rechtsgehorsam weiter erodieren, ohne die ein Rechtsstaat aber nicht existieren kann.⁴⁹ Um diesem Eindruck entgegenzuwirken,⁵⁰ sollte an der **Bringschuld ausreisepflichtiger Ausländer** festgehalten werden (Identitätsklärung, Passbeschaffung) und **Deutschland nicht** mit einer Chancen-Aufenthaltserlaubnis **in Vorleistung** gehen:

Entweder wird die **zu weitgehende Besserstellung** entsprechend den o.g. Vorschlägen (unter III.) **reduziert** und der Anwendungsbereich der Chancen-Aufenthaltserlaubnis verringert. **Oder** ihr wird eine **Chancen-Duldung zwischengescho- ben** (unter IV.), um so die Ungleichbehandlung rechtstreuer Ausländer zu mindern. Welcher Weg beschritten werden soll, entzieht sich als migrationspolitische Frage der migrationsrechtlichen Würdigung durch diese Stellungnahme.

Augsburg, den 22. November 2022

Andreas Dietz

⁴⁸ Eine Rechtsordnung, die sich ernst nimmt, darf nicht Prämien auf die Missachtung ihrer selbst setzen. Sie schafft sonst Anreize zur Rechtsverletzung, diskriminiert rechtstreu Verhalten und untergräbt damit die Voraussetzungen ihrer eigenen Wirksamkeit, so BVerfG, U.v. 24.5.2006 – 2 BvR 669/04 – juris Rn. 63.

⁴⁹ Dass der freiheitliche Verfassungsstaat von Voraussetzungen lebt, die er selbst nicht garantieren kann, hat Ernst-Wolfgang Böckenförde, Der säkularisierte Staat, 2007, S. 71, zeitlos prägnant formuliert. Dazu zählt der freiwillige Rechtsgehorsam aller seiner Einwohner.

⁵⁰ Dieser Eindruck wäre auch für die Loyalität und Motivation der Bediensteten in den Ausländerbehörden fatal, wenn jahrelange Bemühungen, rechtsbrüchige ausreisepflichtige Ausländer zur Passbeschaffung anzuhalten und rechtstreuen ausreisepflichtigen Ausländern zum „Spurwechsel“ zu verhelfen, derart entwertet würden.