

Daniel Thym\*

## Der aufenthaltsrechtliche Status von Flüchtlingen – von der Ankunft bis zur Entscheidung (und danach ...)

### 1 Aufenthaltsrecht zwischen dienender Funktion und Selbstzweck

Ziel der folgenden Darstellung ist es, aus aufenthaltsrechtlicher Perspektive den Rahmen für die integrationspolitischen Ansätze des Bildungs- und Sozialrechts zu präsentieren. Aus der Perspektive dieser nachgelagerten Zielsetzungen kommt dem Aufenthaltsrecht eine dienende Funktion zu, es erscheint als Mittel zur Verwirklichung des sozial- und bildungspolitischen Integrationsziels. Einen Rahmen begründet das Aufenthaltsrecht deshalb, weil es Voraussetzungen und Grenzen für dasjenige normiert, was im Zentrum des Bildungs- und Sozialrechts steht: die möglichst umfassende Integration von Flüchtlingen entsprechend dem rechtspolitischen Fokus einer Integrationspolitik, die der Gesetzgeber versteht als Teilhabe am „gesellschaftliche[n], kulturelle[n] und wirtschaftliche[n] Leben“<sup>1</sup>.

Dieser Blickwinkel der Integrationspolitik ist nicht neutral, sondern normativ vorgeprägt: Personen, die sich mit einer Bleibeperspektive in Deutschland aufhalten, sollen möglichst umfassend teilhaben. Für eine so verstandene Integrationspolitik ist Bildung ein zentrales Instrument.<sup>2</sup> Diese normative Vorprägung zu Gunsten von möglichst erfolgreicher Integration ist ein wichtiger Unterschied zu anderen rechtspolitischen Kontexten, die das Migrationsrecht als Selbstzweck betrachten, weil das Migrationsrecht dort nicht nur eine Vorfrage, also kein Mittel zum Zweck, sondern Selbstzweck ist. Im Migrationsrecht im engeren Sinne geht es immer auch darum, darüber zu entscheiden, wer kommen darf, wer bleiben darf und wer gehen muss. Kurzum: Es geht um „Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern“<sup>3</sup>.

Das klingt abstrakt, hat aber konkrete Auswirkungen. Wenn man das Aufenthaltsrecht nicht als Selbstzweck der Migrationssteuerung betrachtet, sondern ihm eine dienende Funktion für die Integrationsförderung beimisst, verschiebt sich der rechtspolitische Fokus. Das Aufenthaltsrecht erscheint für den Bildungs- und Sozialpolitiker als lästiges Rahmenwerk, das das Integrationsförderungsziel unterminieren kann, wenn es etwa bestimmte Personengruppen nicht zum Arbeitsmarkt zulässt, von Sozialleistungen ausschließt oder Bildungsmöglichkeiten verwehrt.<sup>4</sup> Das Aufenthaltsrecht erscheint gleichsam als Hürde, die überwunden werden muss, um das eigentliche Ziel, die

\* Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht; Kodirektor des Forschungszentrums Ausländer- & Asylrecht (FZAA) an der Universität Konstanz; der vorliegende Text ist die redigierte Fassung eines Vortrags.

1 § 43 Abs. 1 AufenthG i. d. F. des Zuwanderungsgesetzes v. 30.7.2004 (BGBl. 2004 I 1950).

2 Zu Mechanismen der strukturellen Integration siehe *Heckmann, F.*, Integration von Migranten. Einwanderung und neue Nationenbildung, Berlin u. a. 2016; zur normativen Vorprägung durch Verfassungsrecht ausführlich *Langenfeld, C.*, Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten, Tübingen 2001, S. 453 ff.

3 § 1 Abs. 1 AufenthG i. d. F. Zuwanderungsgesetzes (Fn. 1); näher *Thym, D.*, Migrationsverwaltungsrecht, Tübingen 2010, S. 8–24.

4 Exemplarisch hierfür steht der Streit um die Restriktionen im aktuellen „Integrationsgesetz“ des Bundes v. 31.7.2016 (BGBl. 2016 I 1639).

Integration, zu erreichen. Dieser Blickwinkel ist notwendig, man muss sich nur bewusst machen, dass die Zielsetzung einer Integrationspolitik sich nicht immer mit den rechtspolitischen Vorgaben der Migrationssteuerung deckt.<sup>5</sup> Dies gilt vor allem dann, wenn es etwa im Sinne einer wirkungsvollen Integrationspolitik angezeigt ist, beim Aufenthaltsrecht großzügig zu sein und möglichst schnell gleiche Rechte zu gewähren, während die Migrationssteuerung umgekehrt dafür streitet, streng zu sein, etwa bei Personen, die keine Bleibeperspektive haben (sollen).<sup>6</sup> Man kann diesen Zielkonflikt nicht auflösen, wohl jedoch artikulieren und dadurch die rechtspolitische Debatte besser verstehen und manch Emotion in rationalere Bahnen lenken.

## 2 Situation während des Asylverfahrens

Die Komplexität des deutschen Aufenthaltsrechts hat ein beträchtliches Ausmaß erreicht, das durch die jüngsten Asylpakete und das Integrationsgesetz noch verstärkt wird, zumal eine ganzheitliche Betrachtung die europarechtlichen Vorgaben unter Einschluss der Dublin-II-Verordnung mitdenken muss, die als Hintergrundfolie immer die Auslegung des deutschen Rechts beeinflussen. Eine aktuelle PDF-Version des Aufenthaltsgesetzes umfasst 98 Seiten, diejenige des Asylgesetzes weitere 46 Seiten.<sup>7</sup> Die Komplexität verwirrt bisweilen selbst den Experten. Ungeachtet dieser Komplexität ist im Grundsatz alles ganz einfach. Der Ablauf des Asylverfahrens beschreibt einen Prozess, der von der Ankunft in Deutschland bis zur Entscheidung über den Asylantrag reicht – und an den sich nach der Konzeption des Gesetzgebers entweder die Ausreise oder die Asylanerkennung anschließt. Die vereinfachte Grundstruktur lässt naturgemäß eine ganze Reihe an rechtlichen und faktischen Komplikationen außen vor, bietet aber dennoch grobe Orientierung. Bis zur Entscheidung über den Asylantrag ist der Aufenthalt vorläufig, weil die Aufenthaltsgestattung „ausschließlich zum Zwecke des Verfahrens“ erfolgt.<sup>8</sup> An die Existenz einer solchen Aufenthaltsgestattung knüpft der Gesetzgeber eine ganze Reihe von sozial- und bildungspolitischen Rechtsfolgen, etwa was den Leistungszugang anbelangt.<sup>9</sup>

### 2.1 Integrationspolitische Folgen einer Dublin-Reform

Zwei Beispiele verdeutlichen mögliche Komplikationen während des laufenden Verfahrens: Eine rechtliche Komplikation betrifft das bekannte Dublin-Verfahren, das in Deutschland in den vergangenen Monaten nur ein geringe Bedeutung besaß, nachdem das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge entschieden hatte, dieses nur halbherzig zu verfolgen.<sup>10</sup> Und selbst wenn das Bundesamt jemanden zur Ausreise in den zuständigen Mitgliedstaat auffordert, begründet dies in der Praxis zumeist nur eine Wartezeit, die durchlaufen werden muss, weil das Dublin-Verfahren nur

5 Näher am Beispiel des aktuellen Integrationsgesetzes *Thym, D.*, Integration kraft Gesetzes?, ZAR 2016, S. 241 (242 f.).

6 Exemplarisch der privilegierte Zugang zu Integrationskursen nur bei einer guten Bleibeperspektive nach § 44 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 AufenthG und der Streit um die Ausbildungsduldung gemäß § 60a Abs. 2 S. 4–12 AufenthG für Personen, die nach Feststellung der Behörden und Gerichte eigentlich ausreisen müssten, weil ihr Asylantrag abgelehnt wurde.

7 Siehe die Version auf den Seiten der Bundesregierung unter <http://www.gesetze-im-internet.de/> (Stand: Oktober 2016).

8 Zitat nach § 9 Abs. 1 Asyl-Aufnahme-Richtlinie 2003/109/EG.

9 Für eine sorgfältige Aufstellung siehe *von Harbou, F.*, Der Zugang Asylsuchender und Geduldeter zu Erwerbstätigkeit und Bildung, NVwZ 2016, S. 421–426.

10 Im zweiten Halbjahr 2015 ging die Zahl der deutschen Rückübernahmeersuchen an andere Mitgliedstaaten nach der Dublin-III-Verordnung dramatisch zurück; vgl. BT-Drs. 18/7625 v. 22.2.2016, S. 56; zur Frage der Rechtmäßigkeit dieses Vorgehens näher *Wendel, M.*, Asylrechtlicher Selbsteintritt und Flüchtlingskrise, JZ 2016, S. 332 (337–341).

in wenigen Fällen zu einer tatsächlichen Überstellung führt,<sup>11</sup> bevor Deutschland das Asylverfahren nach allgemeinen Regeln wegen Zeitablaufs selbst durchführen muss.<sup>12</sup> Eben dies könnte sich ändern, mit direkten Konsequenzen für die Integrationspolitik. In ihrem Reformvorschlag für die Dublin-Verordnung sieht die EU-Kommission vor, dass Asylbewerber, die in der EU bereits einen Asylantrag gestellt haben und dann irregulär in ein anderes Land weiterwandern, dort keine Sozialleistung, außer medizinischer Notversorgung, mehr erhalten sollen.<sup>13</sup>

Würde dies umgesetzt, könnte es in Deutschland künftig mehr Personen geben, die sich faktisch im Inland aufhalten, hier aber wenig Sozialleistungen erhalten. Ähnliches wurde in den Asylpaketen I und II bereits für Menschen vorgesehen, die im Rahmen von Umsiedlungsbeschlüssen anderen Mitgliedstaaten zugewiesen wurden oder vollziehbar ausreisepflichtig sind, ohne dass ihnen eine Duldung erteilt wird.<sup>14</sup> Gleiches gilt für EU-Bürger, die sich faktisch in Deutschland aufhalten, mangels materieller Freizügigkeitsberechtigung jedoch keine Sozialleistungen bekommen.<sup>15</sup> Ein solches System wäre speziell für das Sozialrecht etwas Neues, wenn nämlich die Zahl der Personen zunimmt, die sich faktisch aufhalten, sozialrechtlich aber nicht gleichgestellt sind. Die Grenze würde gleichsam ins Inland verlagert; das Sozialrecht könnte die Entscheidung, wer sozialrechtlich dazu gehört, nicht länger auf das Aufenthaltsrecht auslagern.<sup>16</sup>

Ein weiterer Reformvorschlag der EU besteht darin, dass die Mitgliedstaaten zukünftig nicht mehr die prozessuale Ersatzzuständigkeit haben sollen, wenn eine Dublin-Überstellung scheitert. Wenn die Dublin-IV-Verordnung insoweit dem Vorschlag der Kommission entspricht, würde die Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaates perpetuiert und nicht mehr, wie bisher, dann enden, wenn die Überstellung scheitert.<sup>17</sup> Konkret bedeutete dies: Nachdem das BAMF feststellt, dass ein Asylbewerber sein Asylverfahren in Ungarn, Italien oder Frankreich durchführen muss, dann könnte er in Deutschland kein eigenes Verfahren mehr bekommen. Ein Asylbewerber könnte den Zugang zum Asylverfahren nicht mehr durch eine faktische Weiterwanderung im Schengen-Raum gleichsam erzwingen, die Zahl von ausreisepflichtigen Personen, denen die Rechtsordnung weniger Integrationsleistungen zuspricht, erhöhte sich.

## 2.2 Dauer des Asylverfahrens

Ein zweites, eher praktisches Problem, das Auswirkungen auf die Bildungsintegration haben kann, betrifft das bekannte Problem der (über-)langen Verfahrensdauer, wenn zwischen der Registrierung, der formalen Antragstellung und der Asylentscheidung viele Monate liegen. Das Verfahren zieht sich so in die Länge – und in eben dieser Situation befinden sich derzeit viele Personen, die

11 Aktuelle Zahlen in der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke: Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das erste Quartal 2016, BT-Drs. 18/8450 v. 12.5.2016, S. 29 ff.

12 Nach Art. 29 Abs. 2 VO (EU) Nr. 604/2013 besitzt der Aufenthaltsstaat eine prozedurale Ersatzzuständigkeit, frei nach dem Motto „Überstelle oder prüfe selbst.“

13 Vgl. Art. 5 Abs. 3 des Vorschlags der Kommission, KOM(2016) 270 v. 4.5.2016, der als Pflichtvorgabe ohne Abweichungsoption formuliert ist.

14 Vgl. § 1a Abs. 3 f. AsylbLG.

15 Der jüngst vorgelegte Gesetzentwurf, BRat-Drs. 587/16, soll die (einfachgesetzliche) Anordnung eines Zugangs zu SGB II/XII nach sechs Monaten durch BSG, Urt. v. 3.12.2015, B 4 AS 44/15 R korrigieren; Thym, D., Sozialhilfe für erwerbsfähige Unionsbürger, NZS 2016, S. 441–444.

16 Es ist meine Überzeugung, dass diese Annahme nicht notwendig gegen die Verfassung verstoßen muss; hierzu demnächst ausführlicher Thym, D., Migrationsfolgenrecht, VVDStRL 76, 2017, im Erscheinen.

17 Vgl. Art. 19 i.V.m. 30 Abs. 1 des Kommissionsvorschlags (Fn. 13).

in den vergangenen Monaten nach Deutschland kamen. Aufenthaltsrechtlich ist die Lage ganz einfach: Es besteht eine Aufenthaltsgestattung für die Zwecke des Asylverfahrens.<sup>18</sup> Vorübergehende Komplikationen mit dem Nachweis der Gestattung, speziell in Situationen, in denen jemand bereits registriert war, aber formal noch keinen Asylantrag gestellt hatte, versucht der Gesetzgeber durch den neu eingeführten Ankunftsnachweis in den Griff zu bekommen.<sup>19</sup> Dadurch soll sichergestellt sein, dass künftig jede Person, die registriert wird, gegenüber Behörden und Arbeitgebern unproblematisch nachweisen kann, dass der Aufenthalt gestattet ist, sie sich also aufhalten dürfen.

### 3 Folgen des Asylbescheids

Die Vorgaben, nach denen sich der Ausgang des Asylentscheids richtet, entstammen heute in erster Linie dem Europarecht. Das wiederum bedeutet aber auch, dass rechtlich unterschieden werden muss zwischen Asyl nach EU-Recht und Grundgesetz. Letzteres bekommen nur die allerwenigsten, die meisten erhalten einen Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) oder auch subsidiären Schutz, der einer Person erteilt wird, die nicht individuell verfolgt wird, sondern vor allgemeinen Gefahren, speziell Bürgerkriegen, flieht.<sup>20</sup> Hinzu kommt der nationale Abschiebeschutz, der etwa bei gravierender Gesundheitsgefährdung greift.<sup>21</sup> All diese vier Schutzgrundvoraussetzungen werden vom BAMF auf einmal geprüft; es ergeht eine Entscheidung, die Grundgesetz, GFK, subsidiären Schutz und nationale Abschiebehindernisse zugleich erfasst.<sup>22</sup> Am Ende des Asylverfahrens steht fest, ob jemand nach der Konzeption des Gesetzgebers bleiben darf oder gehen muss; nach dem Asylbescheid, den man ggf. von den Gerichten überprüfen lassen kann, steht fest, wer „Flüchtling“ im Rechtssinn ist.

#### 3.1 Legalisierung nach Ablehnung

Früher war dies anders, weil früher die Asylablehnung nach dem engeren Asylbegriff des Grundgesetzes nicht notwendig zur Folge hatte, dass jemand rechtlich auch abgeschoben werden durfte, d.h. es gab abgelehnte Asylbewerber, bei denen dennoch auf Grund menschenrechtlicher Erwägungen eine Abschiebung wegen der Situation im Zielstaat verboten war. Das ist heute in aller Regel nicht mehr der Fall: Am Ende des Asylverfahrens steht fest, ob jemand nach der Konzeption des Gesetzgebers bleiben darf oder gehen muss.<sup>23</sup> Allerdings ist allgemein bekannt, dass diese Ausreisepflicht nicht immer eingehalten wird. Es gibt Fälle der freiwilligen Ausreise (und die Zahl ist größer als man vermutet).<sup>24</sup> Hinzu kommen zwangsweise Abschiebungen, die bei Weitem nicht

18 Die Aufenthaltsgestattung während des Asylverfahrens nach § 55 AsylG sollte man auf keinen Fall mit einer Duldung nach § 60a AufenthG verwechseln, weil letztere Personen betrifft, die an sich ausreisen müssen, etwa weil ein Asylantrag erfolglos war.

19 Vgl. § 63a AsylG sowie die angestrebte datentechnische Vernetzung der Behörden.

20 Näher §§ 3–4 AsylG sowie das Lehrbuch von *Hailbronner, K.*, Asyl- und Ausländerrecht, Stuttgart 2013, S. 373 ff.; zu aktuellen Statistiken die monatlich aktualisierten „Aktuelle Zahlen zu Asyl“ des BAMF.

21 Vgl. § 60 Abs. 5–7 AufenthG.

22 § 31 AsylG.

23 Insb. sogenannte inlandsbezogene Abschiebungshindernisse wie eine (vortübergehende) schwere Erkrankung können auch nach einem abgelehnten Asylbescheid jdfls. temporär einer Abschiebung rechtlich entgegenstehen.

24 Eine freiwillige Ausreise besitzt nach § 59 AufenthG Vorrang; es handelt sich um eine echte Rechtspflicht, nicht bloß um eine Obliegenheit.

alle ausreisepflichtigen Personen betreffen, weshalb die Politik bemüht ist, die Quote zu erhöhen.<sup>25</sup> Hinzu kommen die Fälle, in denen die Ausreisepflicht von der betroffenen Person nicht beachtet wird und vom Staat auch nicht zwangsweise durchgesetzt wird – und es liegt in der Natur der Sache, dass dies die migrations- und integrationspolitisch problematischste Fallgruppe darstellt. Eben diese Personen erhalten eine sogenannte Duldung, deren Erteilung eine Ausreisepflicht voraussetzt.<sup>26</sup> „Flüchtlinge“ im Rechtssinn erhalten nie eine Duldung, sondern einen positiven Asylbescheid, den sie im Zweifel auch gerichtlich erzwingen können.

Aus einer aktuellen Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage geht hervor, dass sich am 31. Dezember 2015 rund 545 Tausend Personen in Deutschland aufhielten, deren Asylantrag einmal abgelehnt wurde. Von dieser Personengruppe haben 46,7% inzwischen ein unbefristetes Aufenthaltsrecht, 35,6% ein befristetes Aufenthaltsrecht und nur noch 17,7% eine Duldung.<sup>27</sup> Diese Zahlen sind für sich gesehen bemerkenswert und zeigen, dass sich an einen abgelehnten Asylantrag häufig diverse Folgeverfahren anschließen, bis hin zur formalen Legalisierung des Aufenthaltes. Der Schritt von der Nichtausreise zur Duldung und sodann von der Duldung zur Legalisierung kommt in der Praxis vielfach vor. Diese Zahl dürfte in naher Zukunft noch zunehmen, wenn etwa Asylanträge von Pakistanis in größerem Umfang entschieden werden, die, statistisch gesehen, häufig in einer Ablehnung münden und wo es zugleich deutlich weniger freiwillige Ausreisen oder zwangsweise Abschiebungen gibt als im Fall der Westbalkanstaaten, aus denen in den vergangenen Jahren viele abgelehnte Asylbewerber kamen.

Ein näherer Blick auf die Statistik zeigt, dass die Mehrzahl der Personen mit einer Duldung sich erst relativ kurz in Deutschland aufhalten. Ein wichtiger Grund hierfür ist, dass es verschiedene Legalisierungspfade gibt, über die man in Situationen einer vollziehbaren Ausreisepflicht schließlich doch eine ganz offizielle humanitäre Aufenthaltserlaubnis erreichen kann. Entsprechende Formen der Legalisierung, die in Deutschland nicht so genannt werden, gibt es schon lange: In den 1990er Jahren gab es verschiedene Stichtags- und Altfallregelungen,<sup>28</sup> im Jahre 2004 wurde mit dem Zuwanderungsgesetz § 25 Abs. 5 AufenthG eingeführt, aufgrund dessen nach 18 Monaten einer sogenannten Kettenduldung üblicherweise eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird (es ist bis heute der wichtigste Pfad der Legalisierung). Hinzu kommen, seit dem Jahr 2015, die stichtagsunabhängige Bleiberegulation nach §§ 25a f. AufenthG,<sup>29</sup> sowie, seit dem Zuwanderungsgesetz, die Tätigkeit der Härtefallkommissionen. Neueste Innovation ist die sog. Ausbildungsduldung aufgrund des Integrationsgesetzes, aufgrund derer abgelehnte Asylbewerber, die eine qualifizierte Berufsausbildung ausüben, theoretisch schon am ersten Tag nach der Ablehnung des Asylantrags einen Spurwechsel hin zur Legalisierung einleiten können.<sup>30</sup>

25 Aktuelle Zahlen in der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke: Abschiebungen im Jahr 2015, BT-Drs. 18/7588 v. 18.2.2016.

26 Vgl. § 60a AufenthG sowie *Hailbronner* (Fn. 20), S. 364 ff.

27 Vgl. die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke: Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31. Dezember 2015, BT-Drs. 18/7800 v. 9.3.2016, S. 31–34; die hohe Zahl liegt teilweise daran, dass hiervon auch Personen umfasst sind, die vor der Europäisierung des Asylrechts im Jahr 2005 einen negativen Asylbescheid erhielten, obwohl ihnen schon damals ein menschenrechtlicher Abschiebeschutz zukam, der heute in einem positiven Asylbescheid mündete.

28 Für eine Rückschau siehe *Hailbronner, K.*, The Regularisation of Illegal Immigrants in Germany, in: de Bruycker, P. (Hrsg.), *Les régularisations des étrangers illégaux dans l'Union européenne*, Brüssel 2000, S. 251–271.

29 Zuvor gab es eine stichtagsbezogene Regelung nach §§ 104a f. AufenthG sowie mehrere Beschlüsse der Innenministerkonferenz aufgrund § 23 AufenthG.

30 Vgl. § 60a Abs. 2 S. 4–12 i. V. m. § 18a Abs. 1a AufenthG; näher *Thym* (Fn. 5), S. 250 f.

### 3.2 Aufenthaltsverfestigung nach Anerkennung

Nach einem positiven Asylbescheid erhalten die Betroffenen zunächst eine befristete Aufenthaltserlaubnis.<sup>31</sup> Es handelt sich hierbei nicht etwa um einen minderwertigen Aufenthaltstitel: Die befristete Aufenthaltserlaubnis ist eine ganz normale Aufenthaltserlaubnis, auf die in allen Fällen einer positiven Asylentscheidung auch ein subjektives Recht auf Erteilung besteht, d.h. die Betroffenen können die Erteilung im Zweifelsfall vor Gericht einklagen, dass sie diese Aufenthaltserlaubnis erhalten.<sup>32</sup> Das gleiche gilt für die Verlängerung nach Fristablauf; auch auf diese besteht ein Rechtsanspruch, der gerichtlich eingeklagt werden kann.<sup>33</sup> Die Frage der Aufenthaltsdauer mag etwa für Arbeitgeber eine gewisse Rolle spielen, weil sie Personen einstellen wollen, die auf Dauer in Deutschland bleiben. Hierbei handelt es sich aber um ein Missverständnis, denn auf die Verlängerung besteht ein Anspruch, solange sich die Situation im Herkunftsstaat nicht nachhaltig verbessert.<sup>34</sup> Allgemein wird die Aufenthaltserlaubnis für Flüchtlinge unter sehr privilegierten Bedingungen erteilt: Eine Lebensunterhaltssicherung ist ebenso wenig notwendig wie einfache deutsche Sprachkenntnisse, wie dies etwa beim Familiennachzug der Fall ist.<sup>35</sup>

Die befristete Aufenthaltserlaubnis kann nach allgemeinen Regeln in eine unbefristete Niederlassungserlaubnis umgewandelt werden. Eine unbefristete Niederlassungserlaubnis ist gleichsam eine Staatsangehörigkeit „light“, weil sie mit einer weitgehenden Aufenthaltssicherheit und einer nahezu umfassenden sozialrechtlichen Gleichstellung einhergeht und vor allem auch losgelöst von den ursprünglichen Erteilungsgründen fortexistiert, sprich eine Veränderung der Umstände im Herkunftsstaat sowie ein hieran anschließender Asylwiderruf hat keine Rückwirkungen mehr auf den Bestand der unbefristeten Niederlassungserlaubnis.

Mit dem Integrationsgesetz entschied sich der Gesetzgeber dafür, eine bisherige Privilegierung zurückzunehmen, weil anerkannte Flüchtlinge bisher nach 3 Jahren automatisch eine Niederlassungserlaubnis erhielten, ohne dass dies europarechtlich gefordert wäre, weil die Daueraufenthalts-Richtlinie 2003/109/EG keine Besserstellung einfordert.<sup>36</sup> Auch die Grundrechte fordern keine schnelle Niederlassungserlaubnis, weil diese allgemein keinen Anspruch auf einen bestimmten Status vermitteln, sondern allenfalls den Inlandsverbleib vorgeben, der auch durch eine reguläre Erlaubnis gesichert wird.<sup>37</sup> In der Sache entschied sich der Gesetzgeber im Integrationsgesetz für einen Mittelweg, der anerkannte Flüchtlinge beim Zugang zur Niederlassungserlaubnis weiterhin besser behandelt als sonstige Ausländer, aber einige Privilegien zurücknimmt.<sup>38</sup> Konkret erfolgt gegenüber sonstigen Ausländern eine zweifache Besserstellung: Erstens werden hinreichende Sprachkenntnisse (B1) gefordert, was die Teilnahme an einfachen Gesprächen

31 Vgl. § 25 Abs. 1 f. AufenthG.

32 Eine Verweigerung der Aufenthaltserlaubnis erfolgt nur in wenigen Fällen, etwa bei schweren Straftaten nach § 60 Abs. 8 AufenthG; in diesem Fall wird eine Duldung erteilt, soweit Rechtsgründe der Abschiebung entgegenstehen; eine Duldung hat weniger Statusrechte als eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 AufenthG zur Folge.

33 Vgl. § 8 Abs. 1 AufenthG.

34 In diesem Fall können über einen Asylwiderruf nach § 73 AsylG die Voraussetzungen für eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1 AufenthG entfallen.

35 Vgl. §§ 5 Abs. 1 Nr. 1, 30 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 i.V.m. 28 Abs. 1 AufenthG.

36 Im Gegenteil: Die Daueraufenthalts-Richtlinie 2003/109/EG i. d. F. d. RL 2011/51/EU verlangt eine Lebensunterhaltssicherung, weshalb § 9a AufenthG bis heute Flüchtlinge nicht besser stellt als sonstige Drittstaatsangehörige; die Privilegierung im Rahmen der nationalen Niederlassungserlaubnis ist von Art. 13 RL 2003/109/EG gedeckt.

37 Vgl. EGMR, Ur. v. 16.6.2005, Nr. 60654/00, *Sisojeva gegen Lettland*, Rn. 91; etwa anderes folgt auch nicht aus Art. 34 GFK, vgl. *Thym* (Fn. 5), S. 249 f.

38 Vgl. § 26 Abs. 3 S. 2 AufenthG.

garantiert,<sup>39</sup> nicht jedoch für komplexere Zusammenhänge oder gar einen Hochschulzugang ausreichend.<sup>40</sup> Zweitens wird gefordert, dass der „Lebensunterhalt überwiegend gesichert ist“<sup>41</sup>, sodass weiterhin teilweise Sozialleistungen bezogen werden können, solange nur eine „überwiegende“ Eigenfinanzierung zu erwarten steht.<sup>42</sup> In besonderen Fällen gibt es weiterhin bereits nach 3 Jahren eine Niederlassungserlaubnis.<sup>43</sup>

#### 4 Ausblick

Einen Abschluss findet der migrationsrechtliche Prozess des Statuswandels mit einer Verleihung der Staatsangehörigkeit im Wege der Einbürgerung oder des Geburtserwerbs.<sup>44</sup> Eine solche Einbürgerung hat aufenthalts- sowie vor allem auch sozial- und bildungsrechtlich nur geringe Folgen. Die betroffene Person erhält eine vollständige Aufenthaltssicherheit sowie das Wahlrecht; alle weiteren Rechte erhalten die meisten Ausländer jedoch bereits mit der Niederlassungserlaubnis. Darüber hinaus besitzt die Staatsangehörigkeit immer auch eine symbolische Bedeutung, als Zeichen der vollumfänglichen Zugehörigkeit zur deutschen Gesellschaft. Wer das Aufenthaltsrecht verstehen will, darf dieses jedoch nicht nur vom integrationspolitischen Ende her denken. Aufenthaltsrecht ist immer auch Migrationssteuerung, also Entscheidung darüber, wer bleiben darf und wer gehen muss. Dies frustriert bisweilen diejenigen, deren berufliches Augenmerk die Integration ist, gehört zu einer ganzheitlichen Betrachtung jedoch hinzu.

*Verf.: Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M., Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht, Universität Konstanz, Universitätsstraße 10, 78457 Konstanz, E-Mail: Daniel.thym@uni-konstanz.de*

39 Vgl. § 26 III 1 Nr. 4 i. V. m. § 2 Nr. 11 AufenthG gegenüber dem Niveau B2 als Regelvoraussetzung für die Niederlassungserlaubnis nach § 9 II 1 Nr. 7 AufenthG; Ausnahmeklausel über Rückverweis auf § 9 II 2–6 AufenthG in Nr. 5 der Neuregelung.

40 § 9 II 1 Nr. 7 AufenthG verlangt von anderen Ausländern das Niveau B2; ein Hochschulzugang fordert in der Regel das Niveau C1.

41 § 26 III 1 Nr. 3 AufenthG n.F., wobei im Gesetzgebungsverfahren eine Ausnahme von Personen im Rentenalter eingeführt wurde.

42 Zur komplexen Handhabung dieser Vorgabe in der Praxis *Thym* (Fn. 5), S. 250.

43 Vgl. § 26 Abs. 3 S. 2 AufenthG.

44 Bei GFK-Flüchtlingen, nicht jedoch beim subsidiären Schutz, wird die doppelte Staatsangehörigkeit nach § 12 Abs. 1 Nr. 6 StAG immer hingenommen; neu geborene Kinder von Inhabern einer Niederlassungserlaubnis erhalten nach einem achtjährigen Inlandsaufenthalt der Eltern sofort die deutsche Staatsangehörigkeit nach § 4 Abs. 3 StAG.