

Ins aufenthaltsrechtliche Limbo geschickt: Zur Ausgabe von Dokumenten ohne aufenthaltsrechtlichen Bezug in Leverkusen

Stellungnahme des Flüchtlingsrat Leverkusen, der Caritas
und der Katholischen Jugendagentur LRO

Seit längerer Zeit und ca. einem Jahr verstärkt beobachten wir die Ausgabe von sogenannten „Bescheinigungen über den vorübergehenden Aufenthalt ohne amtliche Dokumente“ durch die Ausländerbehörde (ABH) Leverkusen. Die Bescheinigungen, meist einen Monat gültig, haben **keine Grundlage im Aufenthaltsrecht und sorgen damit faktisch für eine umfassende Entrechtung der betroffenen Personen**. Unter ihnen sind teils Menschen, die seit Jahrzehnten in Deutschland leben und/oder hier geboren sind.

Eine Erhebung unter den Leverkusener Trägern der Geflüchtetenarbeit ergibt, dass die Bescheinigungen insbesondere ausgegeben werden, wenn Personen Aufenthaltstitel nach § 25a oder § 25b AufenthG aufgrund guter Integration beantragen und dafür ihren Pass bei der ABH vorlegen.

Mit den Aufenthaltstiteln, deren Anwendung in NRW durch entsprechende [Hinweise vom 26.06.2024](#) zu § 25a AufenthG bzw. [vom 25.03.2019](#) und vom [19.03.2021](#) zu § 25b AufenthG geregelt ist, sollen die eigenen Integrationsleistungen gewürdigt werden. In den Hinweisen wird explizit gefordert, dass bei Vorliegen der Voraussetzungen die Aufenthaltserlaubnis erteilt werden soll: „Die Formulierung des § 25a Absatz 1 Satz 1 AufenthG als Soll-Vorschrift schränkt das Ermessen der Ausländerbehörde ein. Liegen die Voraussetzungen der Norm vor, ist die Aufenthaltserlaubnis grundsätzlich zu erteilen. Es ist der gesetzliche Regelfall.“, betonen die Anwendungshinweise des Ministeriums zu § 25a AufenthG. Ähnlich verhält es sich bei den Anwendungshinweise zu § 25b AufenthG. Hier heißt es bereits auf der ersten Seite, die Erfüllung der Voraussetzungen setze die Erteilung „regelmäßig voraus“ und das selbst dann, wenn die „Voraussetzungen des Absatz 1 Satz zwei im Einzelfall nicht vollständig erfüllt sind.“ Das MKFFI betont: „Es besteht die Erwartung, dass die Anwendungshinweise in einem infrage kommenden Einzelfall dahingehend genutzt werden, vorhandene Spielräume zu identifizieren und auszuschöpfen.“ Auch in seinen aktualisierten [Hinweisen vom 19.03.2021](#) zu §25b AufenthG erneuert das Ministerium diesen Standpunkt: „Bei allen drei Rechtsgrundlagen handelt es sich um Soll-Vorschriften. Das Ermessen der Ausländerbehörden ist dadurch eingeschränkt. Liegen die Voraussetzungen der jeweiligen Normen vor, ist die Aufenthaltserlaubnis grundsätzlich zu erteilen.“

Deutlich wird durch die Hinweise des zuständigen Ministeriums zweifelsfrei die Zielrichtung des Gesetzes sowie die gewünschte Umsetzung in NRW. In der Realität sieht diese jedoch leider vermehrt anders aus: Trotz regelmäßigem Vorliegen der Voraussetzungen wird bei Beantragung der Aufenthaltstitel nicht der entsprechende Aufenthalt, sondern das oben genannte Dokument ohne Bezug zum Aufenthaltsrecht erteilt. In der Folge **verlieren die Anw*er*innen eine wichtige Voraussetzung zur Erteilung dieses und auch allen weiteren Aufenthaltstiteln**, da sie nicht mehr die Vorbedingung des Status der Duldung erfüllen. Sie rutschen damit in eine vollkommene rechtliche Prekarisierung, da sie neben jeglicher Bleibeperspektive auch die Arbeitserlaubnis verlieren.

Als Leverkusener Träger kritisieren wir dieses Vorgehen scharf. Es ist nicht nur menschlich unverständlich, sondern konterkariert auch die beabsichtigte Wirkrichtung der Aufenthaltstitel §25a und 25b AufenthG, die darauf ausgelegt sind, gut integrierte Menschen, welche die Voraussetzungen erfüllen, eine dauerhafte Bleibeperspektive zu ermöglichen.

Die ABH argumentiert in ihrer Antwort auf eine [Kleine Anfrage der Grünen vom 10.09.2024](#), dass sie, statt des Antrags auf einen Aufenthaltstitel stattzugeben, den Antragstellenden die Duldung entzieht, da die Voraussetzungen dafür (bzw. für die Aussetzung der Abschiebung) mit der Einreichung des Passes nicht mehr vorlägen. Auch wenn dies in Bezug auf die Duldung selbst

rechtlich noch nicht abschließend geklärt und damit vertretbar sein könnte¹, führt dieses Vorgehen doch dazu, **dass 1. die Absicht der beschriebenen Gesetzeslage ausgehebelt wird und 2. dezidiert den Menschen, die sich als gut integriert erwiesen haben, eine realistische Bleibeperspektive entzogen wird und sie abschiebbar gemacht werden – ein Vorgehen, welches sowohl in der Bevölkerung als auch der Wirtschaft vielfach als vollkommen unverständlich beschrieben wird.**

Dazu sollte erwähnt werden, dass es sich bei dem Phänomen mitnichten um ein bundesweites Vorgehen handelt. Im Gegenteil – in vielen weiteren Fällen im Bundesgebiet werden die genannten Titel erteilt und dem Gesetzesanspruch damit Genüge getan. Damit ist das Handeln der Leverkusener ABH keinem rechtlichen Zwang unterworfen. Hierbei stellt sich für uns als Träger der Geflüchtetenarbeit die Frage, aus welchem Grund und mit welchem Ziel dieses Vorgehen dennoch gewählt wird.

Besonders irritierend wird das Handeln der ABH dadurch, dass das zuständige Ministerium sich mit der Konstellation Passabgabe bei Antragstellung bereits befasst hat und zu vollkommen anderen Schlüssen gekommen ist. In seinen Anwendungshinweisen zum §25b AufenthG vom 25. März 2019 schreibt es „gemäß § 5 Abs. 3 Satz 2 AufenthG kann im Ermessenswege von den Vorgaben des § 5 Abs. 1 Nummer 4 (Passpflicht)abgesehen werden“ und bezieht sich dabei explizit auch auf solche Fälle, in denen die Nichtabgabe des Passes in Zusammenhang mit dem bisherigen Nicht-Vorliegen der Erfüllungsvoraussetzungen für den Aufenthaltstitel nach §25b AufenthG in Verbindung gebracht werden kann. Hier **schlägt das Ministerium ein Zug um Zugverfahren im Rahmen einer Zielvereinbarung vor.** Wenn eine gute Integration in die hiesigen Lebensverhältnisse gelungen ist, es aber an den zumutbaren Bemühungen zur Identitätsklärung bzw. Passbeschaffung fehlt, soll die Ausländerbehörde demnach mit dem Ausländer eine Zielvereinbarung darüber abschließen, welche Vorleistungen erbracht werden müssen, um die Voraussetzungen für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis zu schaffen. Für diesen Zeitraum können dann Duldungen erteilt werden. Inbezugnahme auf ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 18.12.2019 (Az.: 1 C 34/18) hat das [Ministerium die Ausländerbehörden bereits 2021 angewiesen](#), in Zweifelsfällen Verfahrensduldungen zur Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG auszustellen. Diese reiche aus, um die Erteilungsvoraussetzung des gemäß §§ 25a Abs. 1 Satz 1 und 25b Abs. 1 Satz 1 AufenthG zu erfüllen.

Als langjährige Träger der Geflüchtetenarbeit in Leverkusen halten wir ein solches wie vom Ministerium gefordertes Vorgehen für nicht nur in der Sache sinnvoll und menschlich geboten, sondern allem voran im Einklang mit der Absicht des Gesetzgebers in Bezug auf §25a und b AufenthG. Auf dieser Grundlage fordern wir die ABH auf, nach der Beantragung eines Aufenthaltstitels gem. §§ 25a und b AufenthG in entsprechend gelagerten Fällen eine Verfahrensduldung zu erteilen, sodass Aufenthaltserlaubnisse bei Vorliegen der weiteren Voraussetzungen erteilt werden können und somit der Intention des Gesetzgebers Genüge getan wird.

¹ Das BVerwG hat sich in seinem Urteil vom 18.12.2019 (Az.: 1 C 34/18) dafür ausgesprochen, die Verfahrensduldungen auszustellen, wenn dies zur Sicherung eines wahrscheinlichen Anspruchs auf Erteilung einer AE notwendig ist. Somit besteht jedenfalls in Fällen, in denen zum Zeitpunkt der Passvorlage alle weiteren Voraussetzungen von § 25a bzw. b AufenthG erfüllt werden, ein Anspruch auf Duldung. Rechtlich noch ungeklärt ist, wann generell der Anspruch auf eine Verfahrensduldung entsteht.