



08.04.2020

Wichtige neue Entscheidung

Ausländerrecht: Zu den Voraussetzungen der Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration nach § 25b AufenthG

§ 25b, § 60a Abs. 2 AufenthG

Maßgeblicher Zeitpunkt bei § 25b AufenthG

Begriff der Duldung im Sinne des § 25b Abs. 1 Satz 1 AufenthG

Personeller Anwendungsbereich des § 25b AufenthG

Anforderungen an den Voraufenthalt nach § 25b Abs. 1 Nr. 1 AufenthG

(Un-)Beachtlichkeit von Lücken in den Voraufenthaltszeiten

Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 18.12.2019, Az. 1 C 34.18

Leitsätze:

1. Maßgeblicher Zeitpunkt für das Vorliegen der Voraussetzungen einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG ist der Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung oder Entscheidung in der Tatsacheninstanz. Das gilt auch für die Voraussetzung, dass der Antragsteller ein „geduldeter Ausländer“ sein muss, sowie für die Frage, ob die nach § 25b Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AufenthG regelmäßig erforderlichen Voraufenthaltszeiten erfüllt sind. [vgl. Rn. 23, 34]

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite sowie Twitter (@LA_Bayern) eingestellt.

www.landesanwaltschaft.bayern.de

2. Ein Ausländer ist im Sinne von § 25b Abs. 1 Satz 1 AufenthG geduldet, wenn ihm eine rechtswirksame Duldung gleich welcher Art erteilt worden ist oder wenn er einen Rechtsanspruch auf Duldung hat. [vgl. Rn. 24, 28 ff.]
3. Der Anwendungsbereich des § 25b AufenthG ist nicht auf Personen beschränkt, die während ihres Aufenthalts im Bundesgebiet ausschließlich oder zumindest überwiegend geduldet waren. [vgl. Rn. 33 ff.]
4. Bei dem regelmäßig erforderlichen geduldeten, gestatteten oder von einer Aufenthaltserlaubnis gedeckten Voraufenthalt von mindestens acht Jahren sind alle ununterbrochenen Aufenthaltszeiten des Ausländers zu berücksichtigen, die von einem aufenthaltsregelnden Verwaltungsakt gedeckt waren oder in denen eine Abschiebung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich war. [vgl. Rn. 33, 41 ff.]
5. Kurzzeitige Lücken in den berücksichtigungsfähigen Voraufenthaltszeiten können durch andere Integrationsindizien aufgewogen werden oder – bei lediglich wenigen Tagen – bereits wegen Bagatelldcharakters unschädlich sein. § 85 AufenthG, der die Behörde ermächtigt, Unterbrechungen der „Rechtmäßigkeit des Aufenthalts“ bis zu einem Jahr nach Ermessen außer Betracht zu lassen, findet im Rahmen von § 25b AufenthG keine Anwendung. [vgl. Rn. 48 ff.]

Hinweise:

1. Im vorliegenden Urteil hatte das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) – soweit ersichtlich – erstmals Gelegenheit, sich mit grundlegenden Auslegungsfragen zur – durch Art. 1 Nr. 13 des Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27.07.2015 (BGBl I S. 1386) neu geschaffenen – Regelung des § 25b AufenthG (Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration) zu befassen.
2. In dieser – sehr lesenswerten – Grundsatzentscheidung klärt das Gericht nicht nur die aus den Leitsätzen hervorgehenden Rechtsfragen, sondern äußert sich darüber hinaus auch zu Rechtsnatur, Bedeutung, Voraussetzungen und Rechtsfolgen der in der in der Praxis häufig anzutreffenden sog. *V e r f a h r e n s d u l d u n g* (Rn. 28 ff.) und gibt der Verwaltung hierzu Hinweise für den Vollzug:

- a) Nach Auffassung des BVerwG ist auch ein Ausländer, der sich (lediglich) im Besitz einer sogenannten Verfahrensduldung befindet, im Sinne von § 25b Abs. 1 Satz 1 AufenthG „geduldet“. Die verbreitete obergerichtliche Gegenauffassung finde keine hinreichende Anknüpfung im Gesetz. § 25b Abs. 1 Satz 1 AufenthG verlange lediglich das Vorliegen einer Duldung (oder einen Anspruch auf eine solche), ohne dabei nach verschiedenen Duldungsgründen zu differenzieren. Für eine teleologische Reduktion der Vorschrift dahingehend, dass eine Verfahrensduldung grundsätzlich nicht ausreicht, um die Eigenschaft als „geduldeter Ausländer“ im Sinne von § 25b Abs. 1 Satz 1 AufenthG zu begründen, fehle es bereits an einer klaren, ungewollten Überschreitung der inhaltlichen Regelungsabsicht durch den Normtext und bestehe weder ein zwingender Grund noch ein unabweisbares Bedürfnis.
- b) Keine andere Beurteilung rechtfertige die im Ansatz zutreffende Erwägung, es sei nicht Zweck eines behördlichen oder gerichtlichen Verfahrens, das dem Erlass bzw. der Überprüfung einer Entscheidung diene, die Voraussetzungen für eine positive Entscheidung erst herbeizuführen. Denn die Ausländerbehörden könnten derartige Folgen weitgehend selbst vermeiden, indem sie Duldungen zur Durchführung eines auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG gerichteten Gerichtsverfahrens bei Fehlen anderweitiger Duldungsgründe insbesondere im Sinne von § 60a Abs. 2 AufenthG einschließlich Satz 3 der Vorschrift nur erteilen, wenn die Voraussetzungen dafür vorliegen. Die sogenannte Verfahrensduldung sei dabei keine eigene, im Aufenthaltsgesetz besonders geregelte Duldungsart, sondern müsse ihre Grundlage jeweils in § 60a Abs. 2 Satz 1, Satz 2 oder Satz 3 AufenthG finden.
- c) Dass für die Dauer von Verwaltungs- oder gerichtlichen Verfahren jedenfalls nicht stets eine sogenannte Verfahrensduldung zu erteilen sei, folge im Umkehrschluss aus der in § 81 Abs. 3 und 4 AufenthG getroffenen, begrenzten Regelung. Sie könne aber zur Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG erteilt werden, wenn eine Aussetzung der Abschiebung notwendig sei, um die für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis erforderlichen und tatsächlich gegebenen tatbestandlichen Voraussetzungen für die Dauer des Verfahrens aufrechtzuerhalten und so sicherzustellen, dass eine aufenthaltsrechtliche Regelung einem möglicherweise Begünstigten zugutekommen könne. Je besser insoweit die Erfolgsaussich-

ten seien, desto eher würden die Voraussetzungen für eine Verfahrensduldung nach § 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG (effektiver Rechtsschutz als rechtliches Abschiebungshindernis) oder zumindest nach § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG (Ermessensduldung) erfüllt sein. Hingegen genüge nicht, wenn ein Ausländer, der eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG beantragt hat, die nach § 25b Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AufenthG erforderlichen Voraufenthaltszeiten oder auch eine andere Voraussetzung der Norm noch nicht erfüllt, ohne dass dies erheblichen Klärungsbedarf aufwirft. In diesem Fall habe es die Behörde in der Hand, den Antrag zügig abzulehnen und aufenthaltsbeendende Maßnahmen einzuleiten, ohne eine Verfahrensduldung zu erteilen. Es sei dann Sache des betroffenen Ausländers, einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO zu stellen, wenn er die Voraussetzungen des § 25b AufenthG gleichwohl für gegeben hält.

- d) Da eine wegen materieller Abschiebungshindernisse erteilte Duldung die Eigenschaft als „geduldeter Ausländer“ auch dann begründe, wenn sie rechtswidrig sei, seien keine Gründe ersichtlich, diese Eigenschaft im Falle einer „grundlos“ erteilten Verfahrensduldung ohne eine entsprechende Einschränkung im Gesetz zu verneinen. Denn auch der Verfahrensduldung komme die einem Verwaltungsakt eigene Bindungs- und Tatbestandswirkung zu. Konsequenterweise sei die Zeit einer nur zur Durchführung eines Verfahrens nach § 25b AufenthG erteilten Duldung dann auch bei dem nach § 25b Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AufenthG erforderlichen ununterbrochenen (u.a.) geduldeten Voraufenthalt zu berücksichtigen, zumal es insoweit an einer Sonderregelung fehle, wie sie nunmehr etwa in § 60b Abs. 5 Satz 1 AufenthG für die neugeschaffene „Duldung für Personen mit ungeklärter Identität“ getroffen worden sei.

Ob atypische Voraufenthalte, bei denen die erforderliche Zeitdauer erst unter Einbeziehung von (rechtswidrigen) Verfahrensduldungszeiten ohne Integrationseignung bzw. -wirkung erreicht werde, einen Ausnahmefall begründen könnten, der in der Rechtsfolge zu einer Abweichung von dem gesetzlich vorgesehenen Soll-Anspruch führt, lasse der Senat offen.

3. Durch diese höchstrichterliche Grundsatzentscheidung ist der Beschluss des 19. Senats des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (BayVGH) vom 17.05.2017,

Az. 19 CS 17.37, juris Rn. 12 insoweit überholt, als dort auch der BayVGH die Auffassung vertreten hat, dass eine rein verfahrensbezogene Duldung (sog. Verfahrensduldung), die einen vorübergehenden Aufenthalt im Bundesgebiet nur für die Dauer eines Verfahrens ermöglichen solle, nicht zu einem geduldeten Aufenthalt im Sinne des § 25b Abs. 1 AufenthG führe.

4. Das Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration hat die Ausländerbehörden um Berücksichtigung dieser höchstrichterlichen Entscheidung gebeten.

Dr. Riedl
Oberlandesanwalt



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 1 C 34.18
VGH 11 S 1810/16

Verkündet
am 18. Dezember 2019

...
Amtsinspektorin
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 1. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 18. Dezember 2019
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Berlit,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Fricke,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Fleuß und
die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Dr. Rudolph und Dr. Wittkopp

für Recht erkannt:

Auf die Revision der Beklagten wird das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 18. Mai 2018 aufgehoben. Der Rechtsstreit wird zur erneuten Verhandlung und Entscheidung an den Verwaltungsgerichtshof zurückverwiesen.

Die Kostenentscheidung bleibt der Schlussentscheidung vorbehalten.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin begehrt die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG.
- 2 Die ... geborene Klägerin ist chinesische Staatsangehörige. Sie reiste im Juli 2003 gemeinsam mit ihrem 1994 geborenen Sohn mit einem Visum zur Familienzusammenführung zu ihrem Ehemann in das Bundesgebiet ein. Am 24. Juli

2003 wurde ihr eine bis zum 30. September 2005 gültige Aufenthaltsbewilligung zum Familiennachzug erteilt. In der Folge erhielt die Klägerin am 21. September 2005 eine Aufenthaltserlaubnis nach § 30 AufenthG, die einmalig bis zum 1. September 2007 verlängert worden ist.

- 3 Ende Oktober 2006 reiste die Klägerin zwecks Vorbereitung ihrer Ehescheidung nach China. Im Januar 2007 kehrte sie nach Deutschland zurück. Ihre Ehe wurde im April 2007 in China in einem schriftlichen Verfahren geschieden. Am 31. August 2007 erhielt die Klägerin eine auf § 31 AufenthG gestützte Aufenthaltserlaubnis für ein Jahr, deren Verlängerung sie rechtzeitig beantragte.
- 4 Mit Bescheid vom 20. Juli 2009 lehnte die Beklagte den Verlängerungsantrag ab und drohte der Klägerin die Abschiebung nach China an, weil ihr Lebensunterhalt nicht gesichert sei. Ihr könne auch keine Aufenthaltserlaubnis nach § 18 AufenthG oder aus humanitären Gründen erteilt werden. Mit Beschluss vom 6. November 2009 ordnete das Verwaltungsgericht auf Antrag der Klägerin die aufschiebende Wirkung ihres Widerspruchs an, wobei es seine Entscheidung auf den Zeitpunkt des Ergehens des Widerspruchsbescheides befristete. Den Widerspruch wies das Regierungspräsidium S. mit Widerspruchsbescheid vom 16. Juni 2011 zurück. Die Klägerin könne weder eine Aufenthaltserlaubnis nach § 31 AufenthG noch eine solche nach § 25 Abs. 4 bzw. 5 AufenthG beanspruchen.
- 5 Das daraufhin eingeleitete Klageverfahren wurde im Oktober 2012 durch Prozessvergleich beendet, nachdem der chinesische Reisepass der Klägerin mit Ablauf des 26. Juni 2011 seine Gültigkeit verloren hatte. In dem Vergleich verpflichtete sich die Beklagte, der Klägerin eine Bescheinigung auszustellen, wonach sie deren Aufenthaltserlaubnis gemäß § 31 Abs. 4 Satz 2 AufenthG bis zum 30. September 2013 verlängern werde, wenn diese einen gültigen Pass vorlege.
- 6 Der Klägerin gelang es indes nicht, einen Pass zu erhalten. Sie machte geltend, die chinesische Botschaft habe ihr mitgeteilt, dass ihr nur ein (vorläufiger) Reisepass zur Rückkehr nach China ausgestellt werden könne, wo sie erneut einen Passantrag stellen müsse. Die Klägerin beantragte sodann die Ausstellung eines Reiseausweises.

- 7 In der Zeit zwischen dem 27. August 2009 und dem 13. Januar 2013 erteilte die Beklagte der Klägerin durchgängig Bescheinigungen nach § 84 Abs. 2 Satz 2 AufenthG. Am 14. Januar 2013 stellte sie der Klägerin erneut eine Fiktionsbescheinigung gemäß § 81 Abs. 5 AufenthG aus, welche durchgängig bis zum 6. Februar 2014 verlängert wurde. Ende Februar 2014 leitete die Beklagte aufenthaltsbeendende Maßnahmen ein. Sie teilte der Klägerin sinngemäß mit, dass sie den gerichtlichen Vergleich als obsolet, die Ablehnungsverfügung vom 20. Juli 2009 als bestandskräftig und die Klägerin als vollziehbar ausreisepflichtig betrachte. Die Klägerin entgegnete mit Schreiben vom 21. März 2014, sie bemühe sich weiterhin um einen Pass. Hilfsweise erfülle sie zumindest die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25a Abs. 2 AufenthG, nachdem ihr Sohn eine Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 dieser Regelung erhalten habe.
- 8 Mit Bescheid vom 8. September 2014 lehnte die Beklagte die Anträge auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG und auf Ausstellung eines Reiseausweises ab. Den fristgerecht eingelegten Widerspruch der Klägerin wies das Regierungspräsidium S. zurück. Es war der Auffassung, die Klägerin habe keinen Anspruch auf Erteilung eines Reiseausweises, denn es sei nicht nachgewiesen, dass es ihr unmöglich sei, sich einen chinesischen Nationalpass zu beschaffen. Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25a Abs. 2 AufenthG seien schon deshalb nicht erfüllt, weil ihr Sohn volljährig sei. Auch eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG könne nicht erteilt werden.
- 9 Im November 2014 erhielt die Klägerin erstmals eine Duldung wegen fehlender Reisedokumente, die mehrfach neu erteilt bzw. verlängert wurde, zunächst bis zum Ablauf des 25. Oktober 2017.
- 10 Auf die fristgerecht erhobene Bescheidungsklage der Klägerin verpflichtete das Verwaltungsgericht die Beklagte unter Aufhebung der eine humanitäre Aufenthaltserlaubnis ablehnenden Bescheide, über die Anträge der Klägerin auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25b AufenthG und auf Ausstellung eines Reiseausweises für Ausländer unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden.

- 11 Ende Juni 2017 legte die Klägerin einen neuen - am 20. April 2017 ausgestellt und zehn Jahre gültigen - Reisepass der Volksrepublik China vor. Am 30. Oktober 2017 wurde ihr erneut eine Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG wegen fehlender Reisedokumente erteilt, deren Gültigkeit später bis zum Ablauf des 28. Mai 2018 verlängert wurde.
- 12 Mit Urteil vom 18. Mai 2018 hat der Verwaltungsgerichtshof das Verfahren hinsichtlich des Begehrens auf Erteilung eines Reiseausweises eingestellt und im Übrigen die Berufung der Beklagten zurückgewiesen. Der Zulässigkeit der Klage stehe nicht entgegen, dass § 25b AufenthG erst nach Klageerhebung in Kraft getreten sei. Die Klägerin habe einen Anspruch auf Neubescheidung ihres Antrags. Sie sei geduldete Ausländerin i.S.d. § 25b Abs. 1 Satz 1 AufenthG, ohne dass es darauf ankomme, ob eine rein verfahrensbezogene Duldung dafür ausreiche. Sie habe seit der Antragstellung vom 21. März 2014 zunächst einen materiell-rechtlichen Duldungsanspruch besessen, weil sie wegen ihres abgelaufenen Reisepasses nicht habe abgeschoben werden können. Im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung habe sie über eine bis zum 28. Mai 2018 befristete Duldung verfügt, die ihr weiterhin aus materiell-rechtlichen Gründen erteilt gewesen und rechtswirksam sei. Die Klägerin habe sich - vorbehaltlich einer von der Beklagten noch zu treffenden Ermessensentscheidung - im Sinne des § 25b Abs. 1 Satz 1 AufenthG nachhaltig in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland integriert. Sie halte sich seit acht Jahren geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis im Bundesgebiet auf (§ 25b Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AufenthG). Von Januar 2007 bis zum 30. August 2008 habe sie sich im Besitz eines Aufenthaltstitels befunden, an dessen Stelle während des Verlängerungsverfahrens zunächst die Fiktionswirkung und sodann bis zum 6. Februar 2014 Fiktionsbescheinigungen getreten seien, die der Sache nach (zumindest) einer Duldung entsprächen. Vom 7. Februar 2014 bis zur Erteilung der ersten Duldung wegen fehlender Reisepapiere am 19. November 2014 habe die Klägerin einen Anspruch auf Erteilung einer Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG gehabt, weil ihre Abschiebung mangels gültigen Reisepasses aus tatsächlichen Gründen unmöglich gewesen sei. Dieser Zustand habe zumindest bis zur Ausstellung des neuen Reisepasses angedauert, so dass die Klägerin jedenfalls bis zum 20. April 2017 unabhängig davon als "geduldet" anzusehen sei, ob fortlaufend förmliche

Duldungen erteilt worden seien. Nach Vorlage des gültigen Reisepasses habe sie schließlich wiederum nahezu fortlaufend Duldungen nach § 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG erhalten. Allein im Zeitraum vom 26. Oktober 2017 bis 29. Oktober 2017 habe weder eine Duldung noch ein Duldungsanspruch bestanden. Die Beklagte werde daher im Rahmen ihrer erneuten Entscheidung über den Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b Abs. 1 AufenthG eine Ermessensentscheidung dahingehend zu treffen haben, ob die kurzzeitige Duldungsfehlzeit entsprechend § 85 AufenthG bei der Berechnung der anrechnungsfähigen Aufenthaltszeiten nach § 25b Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AufenthG außer Betracht bleibe. Die Klägerin erfülle auch die weiteren Integrationskriterien des § 25b Abs. 1 Satz 2 AufenthG. Die Erteilung der begehrten Aufenthaltserlaubnis sei nicht durch § 25b Abs. 2 Nr. 1 AufenthG ausgeschlossen, nachdem die Klägerin nunmehr einen gültigen Pass besitze. Ein atypischer Sonderfall, der eine Abweichung von der gesetzlichen Sollregelung rechtfertigte, liege bei Abwägung aller maßgeblichen Gesichtspunkte nicht vor. Es sei zwar nicht ausgeschlossen, dass ein etwaiges "Fehlverhalten" bei der Passbeschaffung im Rahmen der Rewertung des § 25b Abs. 1 Satz 1 AufenthG zu berücksichtigen sei und die erbrachte Integrationsleistung nachhaltig in Frage stelle. Hierzu bedürfe es aber eines erheblichen Schweregrades des Fehlverhaltens. Der Umstand, dass die Klägerin von der Möglichkeit der Passbeschaffung in ihrem Heimatland keinen Gebrauch gemacht habe, sei ihr - angesichts der konkreten Umstände des Falles - jedoch nicht in erheblichem Maße vorwerfbar. Die Klägerin erfülle schließlich auch die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen.

- 13 Mit ihrer Revision rügt die Beklagte eine Verletzung von § 25b AufenthG. Die Klägerin sei keine geduldete Ausländerin im Sinne von § 25b Abs. 1 Satz 1 AufenthG. Der Besitz einer Duldung im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung reiche dafür nicht aus. Entscheidend sei allein, ob der Ausländer tatsächlich einen Anspruch auf Duldung gemäß § 60a AufenthG habe, was im Fall der Klägerin - nach Vorlage des Reisepasses - nicht (mehr) der Fall gewesen sei. Seit dem 29. Mai 2018 sei die Klägerin nur noch im Besitz einer verfahrensbezogenen Duldung. Diese Änderung sei bei einer etwaigen Neubescheidung zu berücksichtigen. § 25b AufenthG sei außerdem nur auf diejenigen Personen anwendbar, die sich langjährig mit ungesichertem Aufenthaltsstatus im Bundesgebiet aufge-

halten hätten und aufhielten, nicht hingegen auf Personen, die bereits für längere Zeit im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis gewesen seien. Die vom Berufungsgericht festgestellte viertägige Unterbrechung der anrechenbaren Duldungszeiten sei anspruchsschädlich und könne nicht nach § 85 AufenthG außer Betracht bleiben.

- 14 Die Klägerin verteidigt das Berufungsurteil.
- 15 Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht hat sich am Verfahren nicht beteiligt.

II

- 16 Die Revision der Beklagten ist zulässig und begründet. Die besonderen Erteilungsvoraussetzungen des § 25b AufenthG für eine Aufenthaltserlaubnis nach dieser Norm liegen allerdings vor, ohne dass es einer Ermessensentscheidung der Beklagten nach § 85 AufenthG bedarf (1.). Zwingende Versagungsgründe im Sinne von § 25b Abs. 2 AufenthG hat das Berufungsgericht zutreffend verneint (2.). Nicht mit Bundesrecht vereinbar ist indes die im angefochtenen Urteil vertretene Annahme, die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen lägen vor, insbesondere sei ein Ausweisungsinteresse im Sinne von § 5 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG nicht ersichtlich. Sie verletzt § 54 Abs. 2 Nr. 8 Buchst. b AufenthG, weil sie auf einer zu schmalen Tatsachengrundlage beruht (3.). Das Urteil stellt sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO). Im Streitfall fehlen ausreichende tatrichterliche Feststellungen zur Beurteilung der Frage, ob ein (generalpräventives) Ausweisungsinteresse im Sinne von § 54 Abs. 2 Nr. 8 Buchst. b AufenthG vorliegt und gegebenenfalls noch aktuell ist, mit der Folge, dass die Beklagte eine Ermessensentscheidung nach § 5 Abs. 3 Satz 2 AufenthG zu treffen hätte. Der Rechtsstreit ist daher gemäß § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO zur weiteren Aufklärung an das Berufungsgericht zurückzuverweisen (4.).
- 17 Gegenstand des Revisionsverfahrens ist nur noch das Begehren der Klägerin auf Verpflichtung der Beklagten zur (Neu-)Bescheidung ihres Antrags auf Erteilung

einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG. Zwar sind angesichts des erstinstanzlich gestellten Antrags, die Beklagte zu verpflichten, über ihren Antrag auf Erteilung einer humanitären Aufenthaltserlaubnis unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden, zunächst alle ernsthaft in Betracht kommenden Aufenthaltserlaubnisse aus humanitären Gründen Gegenstand des Klageverfahrens gewesen. Hierzu zählte neben einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG auch eine solche nach § 25 Abs. 5 AufenthG, zumal sich die Klägerin auf diese Norm ausdrücklich berufen hatte. Bei diesen Aufenthaltserlaubnissen handelt es sich um unterschiedliche Streitgegenstände, die nicht im Verhältnis einer Anspruchsnormenkonkurrenz zueinander stehen, weil sie sich in den Rechtsfolgen unterscheiden (vgl. zum Verhältnis von § 25a AufenthG zu § 25 Abs. 5 AufenthG BVerwG, Urteil vom 14. Mai 2013 - 1 C 17.12 - BVerwGE 146, 281 Rn. 10 f.).

- 18 Das Verwaltungsgericht hat der Klage auf erneute Entscheidung über eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG stattgegeben, es aber versäumt, auch über den ebenfalls streitgegenständlichen Anspruch auf Neubescheidung hinsichtlich einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG eine Entscheidung zu treffen. Hierbei ist es entweder rechtsirrig von einer Anspruchsnormenkonkurrenz ausgegangen oder davon, dass die beiden geltend gemachten Ansprüche ohne weiteres in einem Verhältnis von Haupt- und Hilfsantrag stehen. Auch letzteres wäre rechtsfehlerhaft und hätte von der Klägerin mit einem Rechtsmittel geltend gemacht werden müssen, um den Anspruch auf Neubescheidung hinsichtlich § 25 Abs. 5 AufenthG in die nächste Instanz zu bringen. Offenbleiben kann, ob ein Gericht auch ohne eine ausdrücklich gestufte Antragstellung grundsätzlich davon ausgehen darf, dass eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG im Verhältnis zu einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25a oder § 25b AufenthG nur nachrangig begehrt wird. Im Streitfall widersprach die Annahme einer solchen Stufung jedenfalls den Interessen der (ungeachtet der erteilten Duldung vollziehbar ausreisepflichtigen) Klägerin, weil diese ihren Klageantrag von vornherein auf eine Neubescheidung beschränkt hatte. Da ihr mit dem Erfolg eines solchen Antrags hinsichtlich § 25b AufenthG die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis im Ergebnis noch nicht garantiert war, hatte sie ein erkennbares Interesse daran, auch eine Entscheidung über die Frage des

Bestehens einer Neubescheidungsverpflichtung hinsichtlich § 25 Abs. 5 AufenthG zu erhalten.

- 19 Maßgeblich für die rechtliche Beurteilung der Sach- und Rechtslage ist nach der Rechtsprechung des Senats bei Verpflichtungsklagen auf Erteilung eines Aufenthaltstitels grundsätzlich der Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung oder Entscheidung in der Tatsacheninstanz (stRspr, vgl. BVerwG, Urteil vom 17. Dezember 2015 - 1 C 31.14 - BVerwGE 153, 353 Rn. 9). Rechtsänderungen, die nach der Berufungsentscheidung eintreten, sind vom Revisionsgericht zu berücksichtigen, wenn sie das Berufungsgericht, wenn es jetzt entschiede, zu beachten hätte (stRspr, vgl. BVerwG, Urteil vom 17. September 2015 - 1 C 27.14 - NVwZ 2016, 71 Rn. 10). Der revisionsgerichtlichen Beurteilung ist hiernach das Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz - AufenthG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), zuletzt geändert durch das Zweite Datenschutz-Anpassungs- und Umsetzungsgesetz EU vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1626), zugrunde zu legen. Der hier maßgebliche § 25b AufenthG wurde seit seinem Inkrafttreten am 1. August 2015 mit Wirkung bis zur Entscheidung des Senats nicht geändert. Der durch Art. 1 Nr. 3 des Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung vom 8. Juli 2019 (BGBl. I S. 1021) neugeschaffene Absatz 6 tritt erst zum 1. Januar 2020 in Kraft und bleibt daher außer Betracht.
- 20 Die Klage ist hinsichtlich des allein verfahrensgegenständlichen Antrags auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG als Verpflichtungsklage statthaft und auch im Übrigen zulässig. Entgegen der Auffassung der Beklagten fehlt es insbesondere nicht an einem vor Klageerhebung erfolglos gestellten Antrag. Die Klägerin hat im März 2014 die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG beantragt. Dieser Antrag erfasste bei sachdienlicher Auslegung jedenfalls unter Berücksichtigung der im Juli 2014 ergänzten Begründung alle in Betracht kommenden Aufenthaltstitel nach Kapitel 2 Abschnitt 5 des Aufenthaltsgesetzes (Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen). Damit erstreckte er sich - unter den hier gegebenen Umständen - nicht nur auf § 25 Abs. 5 AufenthG, wovon bereits der Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums S. ausgegangen ist, sondern auch

auf die während des gerichtlichen Verfahrens in Kraft getretene Regelung in § 25b AufenthG, ohne dass es insoweit einer erneuten Antragstellung bedurfte (vgl. BVerwG, Urteil vom 14. Mai 2013 - 1 C 17.12 - BVerwGE 146, 281 Rn. 9; siehe auch Urteil vom 11. Januar 2011 - 1 C 22.09 - BVerwGE 138, 336 Rn. 23).

- 21 1. Die besonderen Erteilungsvoraussetzungen des § 25b AufenthG für eine Aufenthaltserlaubnis nach dieser Norm liegen vor. Nach § 25b Abs. 1 Satz 1 AufenthG soll einem geduldeten Ausländer abweichend von § 5 Abs. 1 und 2 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn er sich nachhaltig in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland integriert hat.
- 22 1.1 Zutreffend ist der Verwaltungsgerichtshof davon ausgegangen, dass die Klägerin eine geduldete Ausländerin im Sinne des § 25b Abs. 1 Satz 1 AufenthG ist, weil sie im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung des Berufungsgerichts über eine rechtswirksame Duldung verfügte.
- 23 a) Maßgeblicher Zeitpunkt für das Vorliegen dieser Voraussetzung ist entgegen verbreiteter Auffassung (vgl. etwa Hailbronner, Ausländerrecht, Stand Dezember 2019, § 25b AufenthG Rn. 10; Welte, ZAR 2015, 376 <378>; Allgemeine Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zur Einfügung des § 25b Aufenthaltsgesetz durch das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27. Juli 2015, S. 4) nicht der Zeitpunkt der Antragstellung, sondern der Zeitpunkt der Erteilung, im gerichtlichen Verfahren mithin der allgemein maßgebliche Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung oder Entscheidung in der Tatsacheninstanz. Der Wortlaut der Norm enthält keinen Anhaltspunkt dafür, dass der Gesetzgeber vom allgemein maßgeblichen Zeitpunkt hier für ein einzelnes Tatbestandsmerkmal (ggf. auch zusätzlich für die von § 25b Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AufenthG geforderten Voraufenthaltszeiten) hätte abweichen wollen. Auch den Gesetzesmaterialien (BT-Drs. 18/4097 S. 42) ist nichts zu entnehmen, was auf eine konzeptionell ebenfalls in Betracht kommende Vorverlagerung des Duldungserfordernisses auf den Antragszeitpunkt hindeutet. Normzweck und -struktur erfordern jedenfalls nicht zwingend, dass die Duldung bzw. der Duldungsgrund schon bei Antragstellung vorliegen muss, mit der Folge, dass es unmöglich wäre, in den persönlichen An-

wendungsbereich des § 25b AufenthG "hineinzuwachsen" (vgl. Röder, in: Decker/Bader/Kothe, BeckOK Migrations- und Integrationsrecht, 2. Edition, Stand 1. Oktober 2019, AufenthG § 25b Rn. 7; a.A. etwa OVG Münster, Beschluss vom 19. Oktober 2017 - 18 B 1197/17 - juris Rn. 2).

- 24 b) Geduldet ist ein Ausländer, wenn ihm eine rechtswirksame Duldung erteilt worden ist (vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 27. Januar 2009 - 1 C 40.07 - BVerwGE 133, 72 Rn. 14) oder wenn er einen Rechtsanspruch auf Duldung hat. Ein Rechtsanspruch auf Duldung ist jedenfalls dann ohne weiteres ausreichend, wenn die Abschiebung im Sinne von § 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist. Da die Behörde bei Vorliegen dieser Voraussetzungen verpflichtet ist, dem Ausländer eine Duldung von Amts wegen zu erteilen (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. März 2000 - 1 C 23.99 - BVerwGE 111, 62 <66>), kann es diesem nicht zum Nachteil gereichen, wenn sie dieser Pflicht im Einzelfall trotz Vorliegens der Voraussetzungen nicht nachkommt und den Aufenthalt lediglich faktisch duldet (so auch Hailbronner, Ausländerrecht, Stand Dezember 2019, § 25b AufenthG Rn. 10). Umgekehrt bedarf es im Falle einer ausdrücklich erteilten Duldung entgegen der Auffassung der Beklagten nicht zusätzlich eines materiellen Duldungsanspruchs. Eine Duldung entfaltet als Verwaltungsakt Bindungs- und Tatbestandswirkung und ist damit auch im Falle ihrer Rechtswidrigkeit zu beachten, solange sie weder nichtig noch zurückgenommen oder nach § 60a Abs. 5 Satz 2 AufenthG widerrufen worden ist (§ 43 Abs. 2 und 3 LVwVfG).
- 25 c) Im Einklang mit diesen Grundsätzen hat das Berufungsgericht die Klägerin als im Zeitpunkt seiner mündlichen Verhandlung geduldete Ausländerin angesehen, weil sie weiterhin im Besitz einer wirksamen Duldung war, die ihr wegen fehlender Reisedokumente nach § 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG erteilt worden war. Der Umstand, dass dieser Duldungsgrund im Mai 2018 objektiv nicht mehr bestand, weil die Klägerin bereits im Juni 2017 einen neuen, gültigen Reisepass der Volksrepublik China vorgelegt hatte, führt nicht zur Nichtigkeit der erteilten Duldung. Ein Verwaltungsakt ist nach § 44 LVwVfG nichtig, wenn er an einem besonders schwerwiegenden Fehler leidet und dies bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände offensichtlich ist. Besonders schwer-

wiegend ist nur ein Mangel, der den Verwaltungsakt als schlechterdings unerträglich, d.h. mit tragenden Verfassungsprinzipien oder der Rechtsordnung immanenten wesentlichen Wertvorstellungen unvereinbar erscheinen lässt. Die an eine ordnungsgemäße Verwaltung zu stellenden Anforderungen müssen in einem so erheblichen Maße verletzt sein, dass von niemandem erwartet werden kann, den Verwaltungsakt als verbindlich anzuerkennen (vgl. BVerwG, Urteil vom 9. September 2014 - 1 C 10.14 - NVwZ 2014, 1679 Rn. 15 f.).

- 26 Ein derart schwerwiegender Fehler haftete der der Klägerin auch nach Wiedererlangung eines gültigen Reisepasses weiterhin erteilten Duldung nicht an. Dies gilt schon deshalb, weil nicht auszuschließen war, dass die Beklagte der Klägerin bei Erkennen ihres Fehlers jedenfalls eine Duldung im Hinblick auf das schwebende Verfahren (sogenannte Verfahrensduldung) erteilt hätte. Unter diesen Umständen kann die im maßgeblichen Zeitpunkt fortbestehende Aussetzung der Abschiebung der Klägerin nicht schlechthin unerträglich sein.
- 27 Zu keinem anderen Ergebnis führt der Einwand der Beklagten, dass die Klägerin seit dem 29. Mai 2018 und damit auch zum Zeitpunkt einer unterstellten Neubescheidung nur noch über eine "Duldung aus sonstigen Gründen auf Grund des anhängigen gerichtlichen Verfahrens" verfüge, so dass sie - die Beklagte - gegen eine rechtskräftige Verpflichtung zur Neubescheidung erfolgreich Vollstreckungsabwehrklage erheben könne. Zum einen steht einer Berücksichtigung dieser Sachverhaltsänderung im vorliegenden Revisionsverfahren schon entgegen, dass diese erst nach dem maßgeblichen Beurteilungszeitpunkt eingetreten ist; eine Berücksichtigung als unstreitige, nicht weiter beweisbedürftige Tatsache scheidet ebenfalls aus, weil nicht mit Sicherheit feststeht, auf welche Duldungsgründe sich die Klägerin bei einer künftigen, zeitlich noch nicht eingrenzenden Neubescheidung gegebenenfalls berufen kann.
- 28 Zum anderen ist auch ein Ausländer, der sich (lediglich) im Besitz einer sogenannten Verfahrensduldung befindet, im Sinne von § 25b Abs. 1 Satz 1 AufenthG "geduldet". Die verbreitete Gegenauffassung (vgl. etwa OVG Münster, Beschlüsse vom 17. August 2016 - 18 B 696/16 - und vom 19. Oktober 2017 - 18 B 1197/17 - beide juris; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 11. Januar 2018 - OVG 11 S 98.17 - juris Rn. 8; OVG Lüneburg, Beschluss vom 28. Mai

2018 - 8 ME 31/18 - juris Rn. 4) findet keine hinreichende Anknüpfung im Gesetz. § 25b Abs. 1 Satz 1 AufenthG verlangt lediglich das Vorliegen einer Duldung (oder einen Anspruch auf eine solche), ohne dabei nach verschiedenen Duldungsgründen zu differenzieren. Für eine teleologische Reduktion der Vorschrift dahingehend, dass eine Verfahrensduldung grundsätzlich nicht ausreicht, um die Eigenschaft als "geduldeter Ausländer" im Sinne von § 25b Abs. 1 Satz 1 AufenthG zu begründen, fehlt es bereits an einer klaren, ungewollten Überschreitung der inhaltlichen Regelungsabsicht durch den Normtext und besteht weder ein zwingender Grund noch ein unabweisbares Bedürfnis.

- 29 Keine andere Beurteilung rechtfertigt die im Ansatz zutreffende Erwägung, es sei nicht Zweck eines behördlichen oder gerichtlichen Verfahrens, das dem Erlass bzw. der Überprüfung einer Entscheidung diene, die Voraussetzungen für eine positive Entscheidung erst herbeizuführen. Denn die Ausländerbehörden können derartige Folgen weitgehend selbst vermeiden, indem sie Duldungen zur Durchführung eines auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG gerichteten Gerichtsverfahrens bei Fehlen anderweitiger Duldungsgründe insbesondere im Sinne von § 60a Abs. 2 AufenthG einschließlich Satz 3 der Vorschrift nur erteilen, wenn die Voraussetzungen dafür vorliegen. Die sogenannte Verfahrensduldung ist dabei keine eigene, im Aufenthaltsgesetz besonders geregelte Duldungsart, sondern muss ihre Grundlage jeweils in § 60a Abs. 2 Satz 1, Satz 2 oder Satz 3 AufenthG finden.
- 30 Dass für die Dauer von Verwaltungs- oder gerichtlichen Verfahren jedenfalls nicht stets eine sogenannte Verfahrensduldung zu erteilen ist, folgt im Umkehrschluss aus der in § 81 Abs. 3 und 4 AufenthG getroffenen, begrenzten Regelung. Sie kann aber zur Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG erteilt werden, wenn eine Aussetzung der Abschiebung notwendig ist, um die für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis erforderlichen und tatsächlich gegebenen tatbestandlichen Voraussetzungen für die Dauer des Verfahrens aufrechtzuerhalten und so sicherzustellen, dass eine aufenthaltsrechtliche Regelung einem möglicherweise Begünstigten zugutekommen kann (vgl. näher OVG Lüneburg, Beschluss vom 22. August 2017 - 13 ME 213/17 - juris Rn. 3 m.w.N.). Je besser insoweit die Erfolgsaussichten sind, desto eher werden die Vorausset-

zungen für eine Verfahrensduldung nach § 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG (effektiver Rechtsschutz als rechtliches Abschiebungshindernis) oder zumindest nach § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG (Ermessensduldung) erfüllt sein. Hingegen genügt nicht, wenn ein Ausländer, der eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG beantragt hat, die nach § 25b Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AufenthG erforderlichen Voraufenthaltszeiten oder auch eine andere Voraussetzung der Norm noch nicht erfüllt, ohne dass dies erheblichen Klärungsbedarf aufwirft. In diesem Fall hat es die Behörde in der Hand, den Antrag zügig abzulehnen und aufenthaltsbeendende Maßnahmen einzuleiten, ohne eine Verfahrensduldung zu erteilen. Es ist dann Sache des betroffenen Ausländers, einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO zu stellen, wenn er die Voraussetzungen des § 25b AufenthG gleichwohl für gegeben hält.

- 31 Da eine wegen materieller Abschiebungshindernisse erteilte Duldung die Eigenschaft als "geduldeter Ausländer" auch dann begründet, wenn sie rechtswidrig ist (s.o.), sind keine Gründe ersichtlich, diese Eigenschaft im Falle einer "grundlos" erteilten Verfahrensduldung ohne eine entsprechende Einschränkung im Gesetz zu verneinen. Denn auch der Verfahrensduldung kommt die einem Verwaltungsakt eigene Bindungs- und Tatbestandswirkung zu. Konsequenterweise ist die Zeit einer nur zur Durchführung eines Verfahrens nach § 25b AufenthG erteilten Duldung dann auch bei dem nach § 25b Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AufenthG erforderlichen ununterbrochenen (u.a.) geduldeten Voraufenthalt zu berücksichtigen, zumal es insoweit an einer Sonderregelung fehlt, wie sie nunmehr etwa in § 60b Abs. 5 Satz 1 AufenthG für die neugeschaffene "Duldung für Personen mit ungeklärter Identität" getroffen worden ist. Ob atypische Voraufenthalte, bei denen die erforderliche Zeitdauer erst unter Einbeziehung von (rechtswidrigen) Verfahrensduldungszeiten ohne Integrationseignung bzw. -wirkung erreicht wird, einen Ausnahmefall begründen können, der in der Rechtsfolge zu einer Abweichung von dem gesetzlich vorgesehenen Soll-Anspruch führt, lässt der Senat offen.
- 32 1.2 Die Klägerin hat sich nachhaltig in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland integriert (§ 25b Abs. 1 Satz 1 AufenthG). Dies setzt gemäß § 25b Abs. 1 Satz 2 AufenthG regelmäßig voraus, dass der Ausländer die dort unter

Nr. 1 bis 5 aufgezählten konkreten Voraussetzungen erfüllt. Da diese Voraussetzungen nur "regelmäßig" gegeben sein müssen, kann von einer nachhaltigen Integration im Einzelfall auch dann auszugehen sein, wenn sie nicht vollständig erfüllt werden, der Ausländer aber besondere Integrationsleistungen von vergleichbarem Gewicht erbracht hat oder einzelne benannte Integrationsvoraussetzungen "übererfüllt", und dadurch das nicht vollständig erfüllte "Regel-Merkmal" kompensiert wird. In derartigen Fällen ist grundsätzlich eine Gesamtschau der Umstände des Einzelfalls vorzunehmen (vgl. BT-Drs. 18/4097 S. 42).

- 33 1.2.1 Die Klägerin erfüllt die Anforderungen des § 25b Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AufenthG an den Voraufenthalt. Sie hat sich - wie von der Vorschrift regelmäßig verlangt - seit mindestens acht Jahren ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis im Bundesgebiet aufgehalten. Dem steht nicht entgegen, dass sie zu Beginn ihres Aufenthalts in Deutschland bereits einmal für längere Zeit über eine Aufenthaltserlaubnis verfügte (a). Geduldet, gestattet oder von einer Aufenthaltserlaubnis gedeckt ist jedenfalls jeder Voraufenthalt, während dessen eine Abschiebung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unzulässig war (b). Ausgehend davon ist die Klägerin im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung des Berufungsgerichts bereits seit jedenfalls mehr als elf Jahren (nahezu) ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis in Deutschland aufhältig gewesen (c). Die vom Verwaltungsgerichtshof zutreffend angenommene Lücke von wenigen Tagen, in denen der Aufenthalt der Klägerin weder geduldet noch gestattet noch von einer Aufenthaltserlaubnis gedeckt war, sowie eine mögliche weitere Lücke vergleichbarer Dauer sind hier als lediglich minimale Unterbrechungen schon wegen ihres Bagatelcharakters als unschädlich anzusehen; sie begründen keine anspruchsschädliche Unterbrechung, ohne dass es insoweit - entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts - einer behördlichen Ermessensentscheidung analog § 85 AufenthG bedürfte (d).
- 34 Zeitlicher Bezugspunkt des Erfordernisses eines Voraufenthalts bestimmter Qualität "seit acht Jahren" ist der Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung oder Entscheidung des Tatsachengerichts. Der geduldete, gestattete oder von einer Aufenthaltserlaubnis gedeckte Voraufenthalt muss sich auf mindestens acht Jahre belaufen und grundsätzlich ununterbrochen bis hin zum maßgeblichen Zeitpunkt fort dauern.

- 35 a) Die Auffassung des Berufungsgerichts, dass der geforderte Mindestaufenthalt durch alle drei Alternativen ("geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis") in gleicher Weise erfüllt werden kann und es keiner "Mindestduldungszeit" bedarf, steht im Einklang mit Bundesrecht. Ohne Erfolg wendet die Revision hiergegen ein, § 25b AufenthG solle nur denjenigen Ausländern zugutekommen, die sich langjährig mit ungesichertem Aufenthaltsstatus in Deutschland aufgehalten hätten, nicht aber denjenigen, die in der Vergangenheit bereits für einen nicht unerheblichen Zeitraum legal aufhältig gewesen seien (so auch die Allgemeinen Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zur Einfügung des § 25b Aufenthaltsgesetz durch das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27. Juli 2015, S. 4 f.).
- 36 Dass die Bleiberechtsregelung grundsätzlich auch Personen zugutekommt, die in der Vergangenheit bereits über einen Aufenthaltstitel verfügt haben, ergibt sich schon aus dem eindeutigen und insoweit nicht weiter auslegungsfähigen Wortlaut des § 25b Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AufenthG. Anders als bei der stichtagsbezogenen Altfallregelung des § 104a AufenthG sind hier ausdrücklich auch Zeiten anzurechnen, in denen der Ausländer im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis aus anderen als humanitären Gründen war. Für eine Einschränkung dahingehend, dass die auf Grundlage einer Duldung zurückgelegten Zeiten zumindest überwogen haben müssen, ist dem Wortlaut ebenfalls nichts zu entnehmen.
- 37 Der aus den Gesetzesmaterialien ersichtliche Sinn und Zweck der mit § 25b AufenthG geschaffenen Bleiberechtsregelung für gut integrierte, gegenwärtig geduldete Ausländer gebietet ebenfalls keine Beschränkung des Anwendungsbereichs auf Personen, die während ihres Aufenthalts im Bundesgebiet überwiegend oder gar ausschließlich geduldet waren. Der Gesetzgeber mag zwar bei der Schaffung von § 25b AufenthG vor allem Personen im Blick gehabt haben, die sich schon seit längerer Zeit mit einer Duldung im Bundesgebiet aufhalten. Die Begründung des Entwurfs der Bundesregierung enthält gleichwohl keine hinreichend deutlichen Hinweise darauf, dass die Regelung ausschließlich langjährig Geduldeten zugutekommen sollte. Der Zweck der Regelung, nachhaltige Integrations-

leistungen, die "trotz des fehlenden rechtmäßigen Aufenthalts" von einem Geduldeten erbracht wurden, durch Erteilung eines gesicherten Aufenthaltsstatus zu honorieren (vgl. BT-Drs. 18/4097 S. 1), gibt dafür nichts Ausreichendes her. Er kann ohne weiteres auch dahin verstanden werden, dass sich das Fehlen eines rechtmäßigen Aufenthalts lediglich auf den aktuellen Zeitpunkt bzw. den letzten Zeitraum des geforderten achtjährigen Voraufenthalts bezieht und nicht auf den gesamten Integrationszeitraum. Dieses Verständnis wird bestätigt durch den ausdrücklichen Hinweis, dass alle ununterbrochenen Voraufenthaltszeiten anrechenbar sein sollen, "in denen sich der Ausländer in asyl- oder aufenthaltsrechtlichen Verfahren, d.h. geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis im Bundesgebiet aufgehalten hat" (BT-Drs. 18/4097 S. 43).

- 38 Mit der Gesetz gewordenen Fassung der Regelung wollte der Gesetzgeber nicht mehr ausschließlich dem Problem der Kettenduldungen begegnen. Im Vordergrund stand vielmehr die Anerkennung der durch einen aktuell Geduldeten in der Vergangenheit erbrachten Integrationsleistungen, unabhängig davon, auf welcher aufenthaltsrechtlichen Grundlage diese beruhten. Zwar war die - als bisher nicht hinreichend gelungen betrachtete - Vermeidung von Kettenduldungen ein Beweggrund für die Überlegungen zu einer neuen Bleiberechtsregelung (vgl. den Bericht der länderoffenen Arbeitsgruppe "Aufenthaltsrecht bei nachhaltiger Integration" vom 23. Mai 2012, S. 12, 14 f., sowie die Begründung zum Gesetzentwurf des Bundesrats, BT-Drs. 17/13424 S. 1, 9). In der für die historisch-teleologische Interpretation der Regelung letztlich maßgeblichen Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drs. 18/4097) taucht diese Formulierung aber nicht mehr auf.
- 39 In systematischer Hinsicht wird diese Zwecksetzung dadurch bestätigt, dass der Gesetzgeber mit der Einfügung des § 25b AufenthG auch den Familiennachzug aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland zu Inhabern einer derartigen Aufenthaltserlaubnis zugelassen hat (§ 29 Abs. 3 Satz 1 AufenthG). Im vorausgegangenen Bericht der länderoffenen Arbeitsgruppe "Aufenthaltsrecht bei nachhaltiger Integration" vom 23. Mai 2012 (S. 15) war insoweit ausgeführt worden, für die Frage einer Änderung des § 29 AufenthG komme es entscheidend auf das Normverständnis des § 25b AufenthG an. Stehe die aufenthaltsrechtliche

Lösung des Problems der Kettenduldungen im Vordergrund, sei der Familiennachzug - wie im Antrag einiger Länder vorgesehen - explizit auszuschließen. Gehe es primär um die Anerkennung der gezeigten Integrationsleistungen, wäre es hingegen konsequent, den Familiennachzug nach § 29 Abs. 3 Satz 1 AufenthG zuzulassen. Letzteres ist sodann geschehen.

- 40 Die aus der sonstigen Gesetzssystematik hergeleiteten Einwände der Beklagten sind sämtlich nicht zwingend und daher nicht geeignet, das aus dem Wortlaut und dem aus den Gesetzesmaterialien ersichtlichen Sinn und Zweck des Gesetzes gewonnene Regelungsverständnis nachhaltig zu erschüttern. Im Übrigen hat sich auch das Bundesministerium des Innern in der Antwort der Staatssekretärin Dr. Haber auf eine schriftliche Anfrage des Abgeordneten Volker Beck von seiner in den Allgemeinen Anwendungshinweisen zur Einfügung des § 25b Aufenthaltsgesetz durch das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27. Juli 2015 (S. 4 f.) getroffenen Aussage distanziert, wonach eine Berücksichtigung von Ausländern, die bereits über längere Zeit einen Aufenthaltstitel innehatten, nicht intendiert sei (vgl. BT-Drs. 18/8999 S. 15 f.).
- 41 b) Bei der näheren Konkretisierung der aufenthaltsrechtlichen Anforderungen an den Voraufenthalt ist hinsichtlich der drei ausdrücklich benannten aufenthaltsrechtlichen Grundlagen (geduldet, gestattet, mit Aufenthaltserlaubnis) eine an der (potentiellen) Integrationswirkung anknüpfende Auslegung angezeigt. Aus der weiten Fassung dieser anrechenbaren Voraufenthalte, die auch den unrechtmäßigen, aber geduldeten sowie den asylverfahrensbezogenen, gestatteten Aufenthalt einbezieht, folgt, dass der Gesetzgeber alle Voraufenthaltszeiten angerechnet wissen will, die von einem aufenthaltsregelnden Verwaltungsakt gedeckt waren oder in denen eine Abschiebung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unzulässig war. Hierauf weist auch die Begründung des Gesetzentwurfs, nach der alle ununterbrochenen Voraufenthaltszeiten anrechenbar sind, in denen sich der Ausländer in asyl- oder aufenthaltsrechtlichen Verfahren, d.h. geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis im Bundesgebiet aufhalten hat (BT-Drs. 18/4097 S. 43).

- 42 Hiernach sind insbesondere Zeiten anrechnungsfähig, in denen eine abgelaufene Aufenthaltserlaubnis nach rechtzeitiger Stellung eines Verlängerungsantrags für die Dauer des behördlichen Verfahrens gemäß § 81 Abs. 4 AufenthG fiktiv fortgilt. Das gilt gerade auch dann, wenn ein Verlängerungsanspruch nicht besteht und der Antrag daher am Ende des Verfahrens ohne Erfolg geblieben ist. Der Ausländer ist für die Dauer der Fortgeltungswirkung rechtmäßig im Bundesgebiet aufhältig und darf deshalb während ihrer Geltung nicht abgeschoben werden; daran kann sich durch die spätere Ablehnung der Aufenthaltserlaubnis nichts mehr ändern.
- 43 Dass bei der Prüfung des Anspruchs auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis Zeiten der Fortgeltungsfiktion nur dann einen anrechenbaren Voraufenthalt begründen, wenn sie in die Erteilung des beantragten Aufenthaltstitels münden (vgl. BVerwG, Urteil vom 30. März 2010 - 1 C 6.09 - BVerwGE 136, 211 <211 ff.>), steht dem nicht entgegen. Diese Rechtsprechung hat ihren maßgeblichen Grund in den spezifischen Voraussetzungen der Niederlassungserlaubnis, die als höchste Verfestigungsstufe des Aufenthalts einen ununterbrochenen Voraufenthalt bestimmter Dauer "im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis" erfordert. Sie ist auf § 25b AufenthG schon deshalb nicht zu übertragen, weil danach sogar unrechtmäßige, aber geduldete Voraufenthaltszeiten berücksichtigungsfähig sind. Auch der oben zitierte Auszug aus der Gesetzesbegründung sowie die Einbeziehung des (asylverfahrensbedingt) gestatteten Aufenthalts zeigen, dass der Gesetzgeber im Rahmen der Bleiberechtsregelung auch gesetzlich vorgesehene verfahrensbedingte Aufenthalte, die nicht zu einem Aufenthaltsrecht geführt haben, berücksichtigt wissen will.
- 44 Aus ähnlichen Gründen sind ferner Aufenthaltszeiten anzurechnen, in denen der Ausländer - nach Beendigung der Fortgeltungsfiktion - beim Verwaltungsgericht um die Verlängerung einer zuvor innegehabten Aufenthaltserlaubnis streitet, soweit ihm vorläufiger Rechtsschutz gewährt worden ist. Die Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage führt zwar nicht zu einem rechtmäßigen Aufenthalt, hemmt aber die Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht (§ 58 Abs. 2 Satz 2 AufenthG) mit der Folge, dass eine zwangsweise Beendigung des Aufenthalts unzulässig ist. Dies gilt mit Blick auf die Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes auch bereits für den Zeitraum von der Bekanntgabe des

Ablehnungsbescheides bis zum Ablauf der Widerspruchs- bzw. Klagefrist sowie für die Dauer des gerichtlichen Eilverfahrens (siehe auch § 84 Abs. 2 Satz 2 AufenthG, der ein verfahrensrechtliches Bleiberecht während dieser Zeiträume erkennbar voraussetzt).

- 45 c) Nach diesen Maßstäben ist die Klägerin jedenfalls seit ihrer letzten Einreise im Januar 2007 - und damit im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung des Berufungsgerichts seit deutlich mehr als acht Jahren - nahezu ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis in Deutschland aufhältig gewesen.
- 46 Von Januar 2007 bis 30. August 2008 war sie im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis. Der folgende Zeitraum bis zur Bekanntgabe des auf den Verlängerungsantrag ergangenen ablehnenden Bescheides am 22. Juli 2009 war von der Fortgeltungsfiktion des § 81 Abs. 4 AufenthG gedeckt. Während des sich anschließenden Gerichtsverfahrens hatte das Verwaltungsgericht der Klägerin befristet bis zur Zustellung des Widerspruchsbescheides (20. Juni 2011) vorläufigen Rechtsschutz gewährt. Hinsichtlich des Folgezeitraums bis zum 6. Februar 2014 kann der Senat offenlassen, ob dessen Anrechnungsfähigkeit mit dem Berufungsgericht damit begründet werden kann, dass die Beklagte der Klägerin zuletzt wieder Fiktionsbescheinigungen nach § 81 Abs. 5 i.V.m. Abs. 4 AufenthG ausgestellt hat, obwohl eine Fortgeltungsfiktion rechtlich nicht mehr bestand. Diese Erwägung ist im Ergebnis nicht entscheidungserheblich. Denn bereits ab dem 27. Juni 2011 war die Klägerin nach den Feststellungen des Berufungsgerichts nicht mehr im Besitz eines gültigen Reisepasses. Damit war ihre Abschiebung im Sinne von § 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG aus tatsächlichen Gründen unmöglich, weil keinerlei Anhaltspunkte dafür festgestellt oder erkennbar sind, dass die Ausländerbehörde ohne ihre Mitwirkung an Reisepapiere für die Klägerin hätte gelangen können, auf deren Grundlage eine Abschiebung möglich gewesen wäre. Von einem deshalb bestehenden tatsächlichen Abschiebungshindernis ist der Verwaltungsgerichtshof in Bezug auf den Zeitraum ab Auslaufen der letzten Fiktionsbescheinigung (6. Februar 2014) bis zur Erteilung bzw. Vorlage eines neuen Passes im Frühjahr 2017 bei gleicher Sachlage ausdrücklich ausgegangen; Gründe, aus denen dies nicht schon ab dem 27. Juni 2011 gelten würde, sind nicht ersichtlich. Ob auch der Zeitraum vom 21. bis 26. Juni 2011

auf den erforderlichen Voraufenthalt angerechnet werden kann, bedarf keiner Entscheidung, weil auch eine unterstellte "Lücke" dieser Länge in den berücksichtigungsfähigen Voraufenthaltszeiten vorliegend keine anspruchsausschließende Unterbrechung begründete (dazu unten d).

- 47 Ebenso wenig kommt es darauf an, ob der materielle Duldungsgrund der Passlosigkeit bereits mit der Ausstellung eines neuen Reisepasses am 20. April 2017 oder erst mit dessen Vorlage am 30. Juni 2017 entfallen ist. Denn im Zeitraum vom 20. April 2017 bis zur Entscheidung des Berufungsgerichts im Mai 2018 war die Klägerin mit Ausnahme der vier Tage vom 26. bis 29. Oktober 2017 durchgängig im Besitz einer wegen fehlender Reisepapiere erteilten formellen Duldung.
- 48 d) Die vom Verwaltungsgerichtshof zutreffend angenommene Lücke von vier Tagen, in denen der Aufenthalt der Klägerin weder geduldet, noch gestattet, noch von einer Aufenthaltserlaubnis gedeckt war, sowie die für 2011 unterstellte weitere Fehlzeit ähnlich kurzer Dauer begründen hier keine anspruchsschädliche Unterbrechung. Entgegen der Annahme des Berufungsgerichts bedarf es insoweit keiner behördlichen Ermessensentscheidung in analoger Anwendung von § 85 AufenthG.
- 49 aa) § 85 AufenthG findet auf Lücken zwischen zwei Duldungszeiten jedenfalls keine unmittelbare Anwendung, weil danach lediglich Unterbrechungen der "Rechtmäßigkeit des Aufenthalts" bis zu einem Jahr außer Betracht bleiben können. Einer entsprechenden Anwendung dieser Vorschrift (vgl. in anderem Zusammenhang BVerwG, Urteil vom 10. November 2009 - 1 C 24.08 - BVerwGE 135, 225 Rn. 20) auf Duldungslücken bedarf es bei der Anwendung von § 25b AufenthG nicht, weil die Vorschrift keine dies rechtfertigende planwidrige Regelungslücke aufweist. § 25b Abs. 1 Satz 1 AufenthG verlangt, dass sich der Ausländer nachhaltig in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland integriert hat. Dies setzt regelmäßig voraus, dass bestimmte, in § 25b Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 bis 5 aufgezählte Integrationsindizien erfüllt sind. Aus dieser Formulierung folgt, dass die aufgezählten Regelatbestände nicht zwingend sämtlich (vollständig) erfüllt sein müssen, damit eine nachhaltige Integra-

tion festgestellt werden kann. Das - abschwächende - Merkmal "regelmäßig" ermöglicht es dem Rechtsanwender damit, auf bestimmte Mängel bei der Erfüllung der benannten Integrationskriterien flexibel zu reagieren, und (gegebenenfalls im Rahmen einer Gesamtwürdigung) zu entscheiden, ob diese unschädlich sind, weil sie etwa Bagatelldarakter aufweisen oder durch das Vorliegen weiterer, unbenannter Integrationskriterien bzw. durch eine "Übererfüllung" von ausdrücklich genannten Kriterien kompensiert werden. Diese Entscheidung ist - anders als eine Ermessensentscheidung nach § 85 AufenthG - voll gerichtlich überprüfbar.

50 Abweichendes lässt sich auch der Begründung des Gesetzentwurfs nicht entnehmen. Zu den Rechtsfolgen von Unterbrechungen des - rein physischen - Aufenthalts im Bundesgebiet wird dort ausgeführt, kurzfristige Unterbrechungen der Mindestaufenthaltsdauer von bis zu drei Monaten seien unschädlich. Bei längeren Unterbrechungen des Aufenthalts, die nicht mit der Ausländerbehörde abgestimmt worden seien, würden die Voraufenthaltszeiten vor dem Auslandsaufenthalt nicht mehr berücksichtigt (BT-Drs. 18/4097 S. 43). Unterbrechungen, die den Inlandsaufenthalt unberührt lassen und nur die geforderte Grundlage des Aufenthalts (geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis) betreffen, werden in der Begründung nicht erwähnt; insbesondere findet sich kein Hinweis auf eine vom Gesetzgeber gewollte oder vorausgesetzte (entsprechende) Anwendbarkeit des § 85 AufenthG.

51 bb) Nach diesem Maßstab sind die hier allenfalls vorliegenden beiden Duldungslücken von jeweils wenigen Tagen schon wegen ihres Bagatelldarakters als unschädlich zu bewerten, ohne dass es auf deren nähere Umstände ankommt. Der geforderte geduldete, gestattete oder von einer Aufenthaltserlaubnis gedeckte Voraufenthalt von mindestens acht Jahren soll nach dem Sinn und Zweck der Vorschrift als Grundlage für eine gelungene Integration dienen. Diese Eignung wird bei einer Ausländerin, die sich wie die Klägerin im maßgeblichen Zeitpunkt (im Übrigen) bereits seit (jedenfalls) mehr als elf Jahren geduldet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis in Deutschland aufgehalten hat, durch zwei Unterbrechungen von wenigen Tagen offensichtlich nicht in Frage gestellt. Dies folgt aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und gewährleistet einen am Gesetzeszweck orientierten, einzelfalladäquaten Gesetzesvollzug.

52 1.2.2 Ohne Verstoß gegen Bundesrecht ist das Berufungsgericht davon ausgegangen, dass die Klägerin die Anforderungen erfüllt, die § 25b Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 AufenthG in der ersten Alternative an die Sicherung des Lebensunterhalts stellt. Nach dieser Vorschrift setzt die nachhaltige Integration regelmäßig weiter voraus, dass der Ausländer seinen Lebensunterhalt überwiegend durch Erwerbstätigkeit sichert oder bei der Betrachtung der bisherigen Schul-, Ausbildungs-, Einkommens- sowie der familiären Lebenssituation zu erwarten ist, dass er seinen Lebensunterhalt im Sinne von § 2 Abs. 3 AufenthG sichern wird, wobei der Bezug von Wohngeld unschädlich ist. Die nach dem Wortlaut etwas unklare Frage, ob sich das Merkmal "überwiegend" in der ersten Alternative (nur) auf den Modus der Unterhaltssicherung ("durch Erwerbstätigkeit") oder (auch) auf das Ergebnis "gesichert" bezieht, hat das Berufungsgericht zu Recht im Sinne der letzteren Variante beantwortet, denn nur bei dieser Auslegung hat die Vorschrift auch in der ersten Alternative den vom Gesetzgeber bezweckten privilegierenden Charakter gegenüber § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG (UA S. 35). Ausreichend ist daher, wenn durch Erwerbstätigkeit ein Einkommen erwirtschaftet wird, das (unter Berücksichtigung der Maßgaben des § 2 Abs. 3 AufenthG) einen gegebenenfalls hinzutretenden Sozialleistungsanspruch in der Höhe übersteigt. Zutreffend geht das Berufungsgericht auch davon aus, dass § 25b Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 AufenthG zwei Varianten formuliert, die nur alternativ erfüllt sein müssen: Sichert ein Ausländer seinen Lebensunterhalt bereits überwiegend durch Erwerbstätigkeit im Sinne des § 25b Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 Alt. 1 AufenthG, bedarf es nicht zusätzlich einer positiven Prognose künftiger vollständiger Lebensunterhaltssicherung aufgrund der bisherigen Situation im Sinne der zweiten Alternative. Ungeachtet dessen muss die aktuelle Einkommenssituation auch bei der ersten Alternative über eine bloß punktuelle Betrachtung hinaus prognostisch eine gewisse Stabilität aufweisen.

53 Gemessen daran ist das Berufungsgericht in nicht zu beanstandender Weise zu dem Ergebnis gelangt, dass die Klägerin ihren Lebensunterhalt aus ihren beiden Erwerbstätigkeiten (einer sozialversicherungspflichtigen Teilzeitstelle als Küchenhilfe und einem Minijob als Haushaltshilfe) für sich allein vollständig und selbst bei unterstellter Bedarfsgemeinschaft mit ihrem im maßgeblichen Zeitpunkt 24-jährigen Sohn zu rund drei Vierteln (und damit jedenfalls überwie-

gend) sicherstellt. Hinsichtlich der Einzelheiten nimmt der Senat auf das Berufungsurteil (UA S. 35 f.) Bezug. Keinen Rechtsfehler weist schließlich die Annahme des Berufungsgerichts auf, es bestünden keine Zweifel daran, dass der Lebensunterhalt der Klägerin auch künftig - jedenfalls über den Zeitraum, für den die begehrte Aufenthaltserlaubnis zunächst erteilt werden könnte - überwiegend durch Erwerbstätigkeit gesichert sein wird. Die Feststellung, dass im maßgeblichen Zeitpunkt beide Arbeitsverhältnisse im Wesentlichen unverändert seit mehr als sechs Jahren Bestand hatten, bildet dafür eine offensichtlich ausreichende Grundlage.

- 54 1.2.3 Die Klägerin erfüllt - wie das Berufungsgericht in Anwendung zutreffender rechtlicher Maßstäbe angenommen und in tatsächlicher Hinsicht für das Revisionsgericht bindend festgestellt hat - auch die weiteren regelmäßig erforderlichen Anforderungen an die Annahme einer nachhaltigen Integration. Sie bekennt sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland und hat nachgewiesen, dass sie über Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet verfügt (§ 25b Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 AufenthG). Sie verfügt darüber hinaus nicht nur - wie von § 25b Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 AufenthG verlangt - über hinreichende mündliche Deutschkenntnisse im Sinne des Niveaus A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen, sondern hat nach den tatrichterlichen Feststellungen sogar den Besitz von Sprachkenntnissen auf dem (höheren) Niveau B1 nachgewiesen.
- 55 2. Zutreffend ist das Berufungsgericht davon ausgegangen, dass zwingende Versagungsgründe im Sinne von § 25b Abs. 2 AufenthG der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nicht entgegenstehen. Nach dieser Vorschrift ist die Aufenthaltserlaubnis zu versagen, wenn der Ausländer die Aufenthaltsbeendigung durch vorsätzlich falsche Angaben, durch Täuschung über die Identität oder Staatsangehörigkeit oder Nichterfüllung zumutbarer Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen verhindert oder verzögert (Nr. 1) oder wenn ein Ausweisungsinteresse im Sinne von § 54 Abs. 1 oder Abs. 2 Nr. 1 und 2 besteht (Nr. 2). Diese Voraussetzungen sind nicht gegeben.

- 56 § 25b Abs. 2 Nr. 1 AufenthG setzt ein aktuelles Fehlverhalten des Ausländers voraus. Dies folgt schon aus der im Wortlaut der Regelung verwendeten Präsensform ("verhindert oder verzögert"). Es entspricht auch dem Willen des Gesetzgebers, denn nach der Begründung des Gesetzentwurfs knüpft die Regelung "nur an aktuelle Mitwirkungsleistungen des Ausländers" an (vgl. BT-Drs. 18/4097 S. 44). Zwar soll mit der Regelung "keine Amnestie für jedes Fehlverhalten in den vorangegangenen Verfahren" (ebd.) verbunden sein. Dies ändert aber nichts an der vorstehenden Auslegung des zwingenden Versagungsgrundes, sondern verweist der Sache nach darauf, dass Mitwirkungspflichtverletzungen oder Täuschungshandlungen, die nicht mehr fortwirken, unter Umständen ein Ausweisungsinteresse im Sinne von § 5 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG erfüllen (dazu unten 3.); möglicherweise können sie auch einen Ausnahmefall begründen, der die regelmäßig vorgegebene Rechtsfolge ("soll erteilt werden") zu einer Ermensensregelung herabstuft (vgl. etwa OVG Hamburg, Beschluss vom 19. Mai 2017 - 1 Bs 207/16 - juris Rn. 30 ff.). Dies zugrunde gelegt, scheidet der Anspruch der Klägerin schon deshalb nicht an diesem Versagungsgrund, weil die Klägerin im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung des Berufungsgerichts seit längerem wieder im Besitz eines gültigen Passes war und diesen der Ausländerbehörde vorgelegt hatte. Für ein qualifiziertes Ausweisungsinteresse im Sinne von § 54 Abs. 1 oder Abs. 2 Nr. 1 und 2 AufenthG bestehen keine Anhaltspunkte.
- 57 3. Nicht mit Bundesrecht vereinbar ist indes die Annahme des Berufungsgerichts, die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen hätten im maßgeblichen Zeitpunkt seiner Entscheidung vorgelegen, insbesondere sei ein Ausweisungsinteresse im Sinne von § 5 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG nicht ersichtlich. Sie verletzt § 54 Abs. 2 Nr. 8 Buchst. b AufenthG, weil sie auf einer zu schmalen Tatsachengrundlage beruht.
- 58 a) Zu Recht geht das Berufungsgericht davon aus, dass die Regelerteilungsvoraussetzungen des § 5 Abs. 1 AufenthG mit Ausnahme der in § 25b AufenthG speziell geregelten Sicherung des Lebensunterhalts (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG) auch bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG Anwendung finden. Bereits der Wortlaut des § 25b Abs. 1 Satz 1 AufenthG, der die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis "abweichend von § 5 Absatz 1 Nummer 1 und

Absatz 2" vorsieht, spricht dafür, dass es im Übrigen bei der Geltung der allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen verbleibt, § 5 Abs. 1 Nr. 1a bis 4 AufenthG also Anwendung finden.

- 59 Dies bestätigt die Gesetzssystematik: Nach der Konzeption des Aufenthaltsgesetzes enthält § 5 AufenthG allgemeine Erteilungsvoraussetzungen, die von so grundlegendem staatlichen Interesse sind (BT-Drs. 15/420 S. 69 f.), dass der Gesetzgeber sie "vor die Klammer" gezogen hat. Sie gelten für alle weiteren Abschnitte des Zweiten Kapitels und damit für jede Erteilung eines Aufenthaltstitels. Fälle, in denen von der Anwendung ganz oder zumindest hinsichtlich einzelner Erteilungsvoraussetzungen zwingend abzusehen ist oder im Ermessenswege abgesehen werden kann, hat der Gesetzgeber beim jeweiligen Aufenthaltstitel ausdrücklich kenntlich gemacht. Sein ausdifferenziertes Regelwerk einschließlich der Möglichkeiten, bei der Aufenthaltsgewährung aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen von der Einhaltung einzelner Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 AufenthG abzusehen (vgl. § 5 Abs. 3 Satz 1 und 2 AufenthG), lässt erkennen, dass der Gesetzgeber auch hinsichtlich der Anwendbarkeit der allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen auf humanitäre Aufenthaltstitel, zu denen die Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG gehört, eine in sich geschlossene Regelung geschaffen hat (so zu § 25a AufenthG bereits BVerwG, Urteil vom 14. Mai 2013 - 1 C 17.12 - BVerwGE 146, 281 Rn. 18 ff., 22; zu § 25b AufenthG auch OVG Hamburg, Beschluss vom 19. Mai 2017 - 1 Bs 207/16 - juris Rn. 40).
- 60 Auf dieses Regelungssystem hat der Gesetzgeber ausweislich der Gesetzesmaterialien auch bei § 25b AufenthG zurückgegriffen. Den Materialien ist zu entnehmen, dass zusätzlich zu der Regelung in § 25b Abs. 2 Nr. 2 AufenthG, die einige (besonders) schwerwiegende Ausweisungsinteressen als zwingenden Versagungsgrund ausgestaltet, auch die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen nach § 5 AufenthG gelten sollen, so dass gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG die Titelerteilung nach § 25b AufenthG in der Regel voraussetzt, dass kein Ausweisungsinteresse besteht (BT-Drs. 18/4097 S. 45). Das Vorliegen anderer als der in § 25b Abs. 2 Nr. 2 AufenthG genannten Ausweisungsinteressen stellt somit keinen

zwingenden Versagungsgrund dar, sondern führt - flexibler - dazu, dass es an einer Regelerteilungsvoraussetzung fehlt, von deren Anwendung indes nach Maßgabe von § 5 Abs. 3 Satz 2 AufenthG abgesehen werden kann.

61 b) Die Feststellung des Berufungsgerichts, ein Ausweisungsinteresse sei nicht ersichtlich, beruht hinsichtlich § 54 Abs. 2 Nr. 8 Buchst. b AufenthG auf einer zu schmalen Tatsachengrundlage. Nach dieser Vorschrift liegt ein schwerwiegendes Ausweisungsinteresse vor, wenn ein Ausländer in einem Verwaltungsverfahren, das von Behörden eines Schengen-Staates durchgeführt wurde, im In- oder Ausland trotz bestehender Rechtspflicht nicht an Maßnahmen der für die Durchführung dieses Gesetzes oder des Schengener Durchführungsübereinkommens zuständigen Behörden mitgewirkt hat, soweit der Ausländer zuvor auf die Rechtsfolgen solcher Handlungen hingewiesen wurde. Das Berufungsgericht hätte Anlass gehabt, näher zu prüfen, ob dieses Ausweisungsinteresse vorliegt und gegebenenfalls noch aktuell ist.

62 Ausweislich einer in der Akte befindlichen, von der Beklagten als bestandskräftig bezeichneten Verfügung des Regierungspräsidiums K. vom 18. Mai 2015 ist die Klägerin unter Nr. 1 aufgefordert worden, der Ausländerbehörde der Beklagten bis spätestens 30. Juni 2015 gültige Reisedokumente (Pass/Passersatz) vorzulegen. Unter Nr. 2 wurde sie für den Fall, dass sie keine gültigen Reisedokumente besitzt, aufgefordert, innerhalb der Frist sonstige Identitätspapiere vorzulegen und dazu im Bedarfsfall Angehörige oder einen Vertrauensanwalt mit der Beschaffung und Übersendung von Identitätspapieren zu beauftragen. Am Ende der Verfügung befindet sich ein Hinweis auf die Möglichkeit einer Ausweisung aus dem Bundesgebiet, sollte die Klägerin ihren Mitwirkungspflichten bei der Beschaffung eines Heimreisedokuments nicht nachkommen. Diese Verfügung mit der Überschrift "Durchführung des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG); Mitwirkungspflicht bei der Beschaffung eines Identitätspapieres" zielt auf die Konkretisierung der die Klägerin nach § 48 Abs. 1 und 3 AufenthG treffenden Pflichten. Vor diesem Hintergrund hätte es sich dem Berufungsgericht aufdrängen müssen, Feststellungen dahingehend zu treffen, ob die Verfügung wirksam geworden ist und welche Rechtsfolgen sich daraus ergeben. Gegebenenfalls wäre auch tatrichterlich zu würdigen gewesen, ob ein daraus etwa folgendes (generalpräventives) Ausweisungsinteresse noch hinreichend aktuell

ist, um der Klägerin im Grundsatz weiter entgegengehalten werden zu können. In diesem Fall hätte die Beklagte nach § 5 Abs. 3 Satz 2 AufenthG eine Ermessensentscheidung dahingehend zu treffen, ob von der Anwendung der Regelerteilungsvoraussetzung des § 5 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG abgesehen werden kann.

- 63 4. Das angefochtene Urteil stellt sich auch nicht aus anderen Gründen im Ergebnis als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO). Hierfür reicht in der vorliegenden Situation einer erfolgreichen Bescheidungsklage nicht aus, dass sich der Urteils-tenor deshalb als richtig erweist, weil selbst bei Vorliegen sämtlicher Voraussetzungen und Nichtvorliegen atypischer Umstände, die eine Ausnahme von der "Soll"-Rechtsfolge begründen, ein Verpflichtungsausspruch mangels entsprechenden Antrags nicht ergehen könnte (§ 88 VwGO, "ne ultra petita"). Denn bei einem Urteil, das die Behörde gemäß § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO zur erneuten Bescheidung verpflichtet, wird die "Entscheidung" im Sinne von § 144 Abs. 4 VwGO auch durch die - für die Behörde verbindliche - Rechtsauffassung des Gerichts mitgeprägt. Diese darf deshalb nicht offenbleiben.
- 64 Der Senat kann die Klage ferner nicht aus anderen Gründen abweisen, weil die Klägerin die sonstigen Voraussetzungen für die Erteilung der begehrten Aufenthaltserlaubnis - wie ausgeführt - erfüllt. Mangels tatrichterlicher Feststellungen zur Beurteilung der Frage, ob ein (generalpräventives) Ausweisungsinteresse im Sinne von § 54 Abs. 2 Nr. 8 Buchst. b AufenthG vorliegt und gegebenenfalls noch aktuell ist, ist dem Senat daher eine abschließende Entscheidung des Rechtsstreits verwehrt und ist dieser gemäß § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO zur weiteren Aufklärung an das Berufungsgericht zurückzuverweisen.
- 65 5. Die Kostenentscheidung bleibt der Schlussentscheidung vorbehalten.

Prof. Dr. Berlit

Fricke

Dr. Fleuß

Dr. Rudolph

Dr. Wittkopp

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 5 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 i.V.m. § 52 Abs. 2 GKG). Für das Verfahren erster und zweiter Instanz wird der Wert des Streitgegenstandes unter Abänderung des Streitwertbeschlusses des Verwaltungsgerichtshofs von Amts wegen (§ 63 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GKG) auf jeweils 10 000 € festgesetzt (jeweils Auffangstreitwert für die Neubescheidungsbegehren hinsichtlich einer Aufenthaltserlaubnis und eines Reiseausweises). Der Senat folgt im Ergebnis nicht den Erwägungen des Verwaltungsgerichtshofs zur Festsetzung eines höheren Streitwerts bei Aufenthaltserlaubnissen, die zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigen (stRspr). Es bleibt dem Gesetzgeber vorbehalten, den Auffangstreitwert anzupassen. Isolierte Änderungen erscheinen nicht sachgerecht.

Prof. Dr. Berlitz

Dr. Rudolph

Dr. Wittkopp