

## Positionspapier zur Bundestagswahl 2021

Die Autor\*innen des Papiers arbeiten seit vielen Jahren in Programmen und Institutionen, deren Aufgabe es ist, Geflüchtete bei der sozialen und beruflichen Teilhabe zu unterstützen. In einem breiten Austausch mit Bundes- und Landesbehörden, Arbeitsverwaltung, Fördermittelgebern sowie Vertreter\*innen aus Wirtschaft und Politik werden außerdem Vorschläge zu strukturellen Veränderungen erarbeitet, die auf eine verbesserte Teilhabe von Geflüchteten, insbesondere von Geflüchteten mit (noch) ungesichertem Aufenthalt, abzielen.

Im aktuellen Programm der Integrationsrichtlinie im Handlungsschwerpunkt „Integration von Asylbewerberinnen, Asylbewerbern und Flüchtlingen (IvAF)“ arbeiten 40 Netzwerke in allen Bundesländern zusammen. Die Autor\*innen arbeiten in einer bundeslandübergreifenden Fach-AG zum Thema Aufenthaltssicherung.

Vielen Geflüchteten wird der Zugang zum Arbeitsmarkt verwehrt, oder er wird zumindest deutlich eingeschränkt, was für die Betroffenen persönlich viel Leid verursacht, aber auch aus fiskalischer Sicht hochproblematisch ist, da diese dann auf Sozialleistungen angewiesen sind. Im ersten Teil widmen wir uns deshalb dem Arbeitsmarktzugang von Menschen mit Gestattung und Duldung.

Im zweiten Teil befassen wir uns mit den Wegen ins Bleiberecht. Die bisher geschaffenen Bleiberechtsregelungen haben die intendierte Wirkung verfehlt. So leben über 200.000 Menschen mit Duldung in Deutschland – eine große Zahl davon schon seit vielen Jahren. Zum Stichtag 31.12.2019 hatten nur knapp 13.000 Menschen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a oder §25b AufenthG. Deshalb finden sich neben der Forderung einer Stichtagsregelung hier unsere Empfehlungen für eine bessere Gestaltung der bestehenden Bleiberechtsregelungen nach § 25a und § 25b AufenthG. Darüber hinaus werden Anregungen zur Änderung der Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung gegeben.

Doch alle Verbesserungen zum Arbeitsmarktzugang und zu Regelungen der Aufenthaltssicherungen können nicht wirklich greifen, wenn die Grundlagen zur sozialen und beruflichen Teilhabe fehlen. Deshalb müssen die Zugangsbarrieren zu Integrationskursen abgebaut werden. Darüber hinaus müssen Angebote zur Erstintegration dringend um Bestandteile der Grundbildung erweitert werden. Hier bedarf es einer bundesweiten einheitlichen Regelung. Empfehlungen dazu finden sich im dritten Teil.

## **1. Arbeitsmarktzugang**

Neben kleinen Verbesserungen beim Arbeitsmarktzugang von Menschen mit Aufenthaltsge-stattung hat das Migrationspaket leider auch viele Verschärfungen mit sich gebracht, sodass viele geflüchtete Menschen vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind. Folgende Maßnahmen sind notwendig:

### **1.1 Arbeitsverbote vollständig abschaffen**

Die rechtlichen Arbeitsverbote als ordnungspolitische Maßnahme widersprechen der in den Sozialgesetzbüchern verankerten sozialpolitischen Zielsetzung. Dass Arbeitsverbote zur Identitätsklärung führen, ist nicht belegt und angesichts immer längerer Duldungsaufenthalte vieler Menschen fragwürdig. Stattdessen führen sie zu Ergebnissen, die menschenrechtlich bedenklich sind. Großen Personengruppen wegen vermeintlich fehlender Mitwirkung bei der Passbeschaffung die soziale und ökonomische Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu verwehren, liegt weder im individuellen noch im öffentlichen Interesse. Daher sollten Arbeitsverbote vollständig abgeschafft werden.

#### ***1.1.1 Keine Arbeitsverbote wegen fehlender Mitwirkung ...***

Sanktionsmechanismen für Verletzungen der aufenthaltsrechtlichen Passpflicht und der damit verbundenen Mitwirkungspflichten sind im Gesetz verankert.<sup>1</sup> Arbeitsverbote nach § 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 2 AufenthG sowie die für Personen mit ungeklärter Identität nach § 60b AufenthG führen zu einer Häufung von mehreren Sanktionsmechanismen, die höchst unverhältnismäßig

---

<sup>1</sup> § 95 i. V. m. § 49 AufenthG (Freiheits- und Geldstrafen).

ist. In der Praxis führen diese Regelungen<sup>2</sup> vielfach dazu, dass bestehende Arbeits- und Ausbildungsverhältnisse beendet und die Betroffenen von Sozialleistungen abhängig gemacht werden, weil nach Auffassung der Ausländerbehörden keine ausreichende Mitwirkung erfolgt. Dies ist nicht nur für die Betroffenen, sondern auch aus sozial- und wirtschaftspolitischer Sicht abwegig. Falls diese Arbeitsverbote nicht vollständig abgeschafft werden, sollte der Gesetzgeber zumindest folgende Punkte klarstellen. So wird auch der hierzu ergangenen Rechtsprechung<sup>3</sup> Rechnung getragen.

**a) ... wenn nicht allein die Passlosigkeit Ursache für die Unmöglichkeit der Abschiebung ist.**  
*(Kausalitäts- und Gegenwärtigkeitsprinzip)*

Die Erteilung eines Arbeitsverbots nach § 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 2 AufenthG bzw. einer Duldung für Personen mit ungeklärter Identität nach § 60b AufenthG kommt nur dann in Betracht, wenn die Nichtvornahme der Mitwirkungshandlungen gegenwärtig die einzige Ursache für die Unmöglichkeit der Abschiebung ist.<sup>4</sup> Die Nichterfüllung von Mitwirkungspflichten in der Vergangenheit ist irrelevant. Beides entspricht zwar den gesetzlichen Regelungen, wird aber in der Praxis häufig nicht beachtet, sodass eine Klarstellung dringend notwendig ist.

**b) ... wenn Betroffenen keine konkreten und real bestehenden Mitwirkungshandlungen mitgeteilt wurden.** *(Hinweis- und Anstoßpflicht)*

Ausländerbehörden sind angesichts ihrer organisatorischen Überlegenheit und sachlichen Nähe viel besser als die zur Mitwirkung verpflichteten Personen in der Lage, die bestehenden Möglichkeiten einer konkreten und zumutbaren Mitwirkung zu erkennen und die entsprechenden Schritte in die Wege zu leiten.<sup>5</sup> Sie sollten verpflichtet sein, im Einzelfall konkrete, herkunftslandbezogene, mögliche und zumutbare Mitwirkungshandlungen zu benennen mit der Folge,

---

<sup>2</sup> § 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 2 AufenthG; § 60b Abs. 1 S. 1 i. V. m. Abs. 5 S. 2 AufenthG.

<sup>3</sup> Einzelheiten siehe IvAF-Projekt Netwin 3, Übersicht Gerichtsentscheidungen zu Mitwirkungspflichten, Stand 22.02.2021, <https://esf-netwin.de/recht.php>

<sup>4</sup> So auch VGH München, Beschluss vom 09.07.2019- Az. 10 C 18.1082, Rn. 8 zu § 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 2 AufenthG; VG Cottbus, Beschluss vom 28.05.2020 - 9 L 134/20 zu § 60b AufenthG.

<sup>5</sup> VGH München, Beschluss vom 09.05.2018 - Az. 10 CE 18.738, Rn. 6.

dass nur in diesem Fall bei einer Nichtvornahme dieser Handlungen die Erteilung eines Arbeitsverbote bzw. einer Duldung nach § 60b AufenthG in Betracht kommt.<sup>6</sup>

**c) ... wenn der Darlegungs- und Beweispflicht nicht nachgekommen wird. (Darlegungs- und Beweispflicht)**

Die Ausländerbehörde sollte für die rechtlichen Voraussetzungen für ein Arbeitsverbot nach § 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 2 AufenthG bzw. für eine Duldung nach § 60b AufenthG die Darlegungs- und Beweispflicht tragen.<sup>7</sup> Sie muss also etwa darlegen, dass die Nichterfüllung der Mitwirkungspflicht die einzige Ursache für das Unterbleiben der Abschiebung ist. Wird dies bestritten, sollte die Ausländerbehörde dies beweisen müssen. Gelingt dies nicht, kann sie die Beschäftigungserlaubnis nicht aus diesem Grund versagen bzw. keine Duldung nach § 60b AufenthG erteilen.

**1.1.2 Keine generellen Arbeitsverbote für Personen aus den sogenannten sicheren Herkunftsstaaten**

Für Asylsuchende und Menschen mit Duldung aus den sog. sicheren Herkunftsstaaten bestehen nahezu vollständig Arbeitsverbote.<sup>8</sup> Dieser allein an die Staatsangehörigkeit anknüpfende und unbefristete Ausschluss vom Arbeitsmarkt ist auch angesichts des höherrangigen Rechts<sup>9</sup> problematisch und muss aufgehoben werden.

**1.1.3 Keine generellen Arbeitsverbote nach Einreise**

Die gesetzliche Verlängerung der Verpflichtung zur Wohnsitznahme in einer Erstaufnahmeeinrichtung für Asylsuchende ohne minderjährige Kinder führt zu einem neunmonatigen Arbeitsverbot.<sup>10</sup> Bei Menschen mit Duldung in Erstaufnahmeeinrichtungen ist ein deutlich längerer Ausschluss möglich.<sup>11</sup> Eine Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen ist nur akzeptabel, um

---

<sup>6</sup> So auch jedenfalls für Mitwirkungshandlungen, die sich nicht „aufdrängen“ müssen OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 18.09.2019 - 2 M 79/19 zu § 60 Abs. 6 S. 1 Nr. 2 AufenthG; VGH Bayern, Beschluss vom 09.05.2018 - CE 18.738, Rn. 6 zu § 60a Abs. 2 S. 4 ff AufenthG; VG Cottbus, Beschluss vom 28.05.2020 - 9 L 134/20 zu § 60b AufenthG.

<sup>7</sup> VG Münster, Beschluss vom 31.03.2005 - 8 L 189/05. Abrufbar unter: [https://openjur.de/nw/vg\\_munster.html](https://openjur.de/nw/vg_munster.html)

<sup>8</sup> § 61 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 und Abs. 2 S. 4 AsylG; § 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 3 AufenthG.

<sup>9</sup> Unantastbarkeit der Menschenwürde in Art. 1 GG; Effektiver Arbeitsmarktzugang in Art. 15 EU-Aufnahmerichtlinie.

<sup>10</sup> §§ 61 Abs. 1 S. 1; 47 Abs. 1 S. 1 AsylG.

<sup>11</sup> § 61 Abs. 1 S. 3 AsylG.

das Asylverfahren auf den Weg zu bringen, was in max. zwei Monaten möglich sein sollte. Neben der hohen psychischen Belastung ist eine weitere negative Folge der Wohnsitzverpflichtung in der Erstaufnahmeeinrichtung, dass in diesem Zeitraum überwiegend kein Zugang zu Integrationskursen und zu den Leistungen der Arbeitsverwaltung besteht.<sup>12</sup> So geht wertvolle Zeit für die Vorbereitung der Arbeitsmarktintegration verloren, die beispielsweise schon zur Anerkennung von im Ausland erworbener Qualifikationen genutzt werden könnte.<sup>13</sup> Daher sollten die Wohnsitzverpflichtungszeiten nach dem Asylgesetz massiv reduziert werden, zumindest sollten die Wartefristen auf Arbeitsmarktzugang abgeschafft werden.

## 1.2 Ermessen bei der Beschäftigungserlaubnis reduzieren

In vielen Konstellationen entscheidet die Ausländerbehörde nach Ermessen über die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis.<sup>14</sup> Das eröffnet die Möglichkeit, auch in Fällen, in denen keine rechtlichen Gründe für ein Arbeitsverbot vorliegen, dass die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis abgelehnt wird, zum Beispiel weil die zuständige Ausländerbehörde von einer fehlenden Bleibeperspektive ausgeht.

Dieser Ermessensspielraum führt dazu, dass die Entscheidung nicht prognostizierbar ist, was für die Betroffenen sowie für die Arbeitgeber\*innen eine große Unsicherheit schafft und die Arbeitsmarktintegration erheblich erschwert. Daher sollte in allen Konstellationen ein Regelerteilungsanspruch bestehen.<sup>15</sup>

## 1.3 Beschäftigungserlaubnisverfahren beschleunigen

Obwohl die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit nach zwei Wochen als erteilt gilt<sup>16</sup>, dauert die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis durch die Ausländerbehörde oft sehr lange. Das führt vielfach dazu, dass Arbeits- und Ausbildungsplatzangebote zurückgenommen werden, weil den Arbeitgeber\*innen die Planungssicherheit fehlt.

---

<sup>12</sup> Zugang hierzu haben gegenwärtig nur Asylsuchende aus Syrien Eritrea und Somalia vgl. § 44 Abs. 4 S. 2 Nr. 1b und Nr. 2 AufenthG; §§ 39a; 44 Abs. 4; 45 Abs. 9 SGB III; zu Integrationskursen auch Personen mit einer Ermessensduldung vgl. § 44 Abs. 4

S. 2 Nr. 2 AufenthG

<sup>13</sup> Die Übersetzungs- und Verfahrenskosten können aus dem Vermittlungsbudget (§ 44 SGB III) übernommen werden.

<sup>14</sup> §§ 61 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 S. 1 AsylG; § 4a Abs. 4 AufenthG.

<sup>15</sup> In Niedersachsen gibt es ein Schreiben des Innenministeriums an die Ausländerbehörden, wonach das Ermessen auf die Versagung der Arbeitserlaubnis auf atypische Ausnahmefälle beschränkt werden soll. Schreiben vom 13.03.2017, siehe <https://azf3.de/innenministerium-nds-ermessen-bei-beschaeftigungserlaubnis-i-d-r-zu-gunsten-eines-beschaeftigungszugangs-ausueben/>

<sup>16</sup> § 36 Abs. 2 BeschV.

Daher sind feste Vorgaben zu der Verfahrensdauer erforderlich, wie sie etwa die Anwendungshinweise des BMI zum beschleunigten Fachkräfteverfahren vorsehen,<sup>17</sup> deren Einhaltung für die Betroffenen auch praktisch durchsetzbar sein sollte. So sollten die Ausländerbehörden verpflichtet sein, den Antrag auf Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis umgehend, spätestens jedoch innerhalb einer Woche, an die Bundesagentur für Arbeit weiterzuleiten und nach Erteilung oder Versagung der Zustimmung ebenfalls innerhalb einer Woche über den Beschäftigungserlaubnis-antrag zu entscheiden.

## **2. Wege ins Bleiberecht**

Angesichts der dauerhaft hohen Zahl an Geflüchteten, die seit mehreren Jahren mit einer Duldung in Deutschland leben, sind Erleichterungen beim Zugang zu den Bleiberechtsregelungen dringend notwendig. Bestehende Bleiberechtsregelungen müssen angepasst werden; eine Stichtagsregelung ist nötig. Darüber hinaus müssen die Regelungen zur Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung überdacht werden – die beste Lösung wäre die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis.

### **2.1 Erleichterter Zugang zu Bleiberechtsregelungen**

Die Bleiberechtsregelungen nach § 25a und § 25b AufenthG haben ihr intendiertes Ziel verfehlt. Mehrere Bundesländer haben das Problem erkannt und im Rahmen der landesrechtlichen Möglichkeiten versucht, den Zugang zu den Bleiberechtsregelungen zu verbessern. Letztendlich bedarf es aber einer Änderung der bundesrechtlichen Grundlage, um deutliche Verbesserungen zu erzielen.

#### ***2.1.1 Jungen Menschen aufenthaltsrechtliche Perspektiven eröffnen***

Die Regelung für gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende (§ 25a AufenthG) sollte auf junge Menschen bis 27 Jahre (im Sinne des § 7 Abs. 1 Nr.3 SGB VIII) ausgeweitet werden. Viele

---

<sup>17</sup> Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz (BGBl. I 2019, S. 1307) 81a.0.4.

als (unbegleitete) Jugendliche angekommene Geflüchtete können nicht von der bisherigen Regelung profitieren, da sie nicht rechtzeitig vor ihrem 21. Geburtstag die erforderlichen Voraussetzungen erfüllen.

Für viele Jugendliche und junge Menschen ist der Druck sehr hoch, da die Erteilung dieser Aufenthaltserlaubnis von einem erfolgreichen Schulbesuch abhängt – nicht zuletzt, wenn davon auch der Aufenthalt weiterer Familienmitglieder abhängt. So führt beispielsweise das Wiederholen einer Klasse (z.B. aufgrund noch mangelnder Deutschkenntnisse) dazu, dass der Schulbesuch als nicht erfolgreich gilt (im Sinne von § 25a AufenthG). Deshalb sollte der Nachweis eines regelmäßigen Schulbesuchs als Voraussetzung für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis ausreichen, wobei auch hier die individuellen Umstände berücksichtigt werden müssen. Darüber hinaus sollte die Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG auch für Kinder nach vierjährigem Schulbesuch möglich sein.

### **2.1.2 Langzeitduldungen vermeiden**

Menschen mit Duldung, die schon länger in Deutschland leben, haben unter bestimmten Voraussetzungen über die Bleiberechtsregelung nach § 25b AufenthG die Möglichkeit, eine Aufenthaltserlaubnis zu bekommen. Die nach der gegenwärtigen Regelung verlangte Voraufenthaltszeit von acht Jahren (bzw. sechs Jahren, wenn sich Minderjährige im Haushalt befinden) ist zu hoch, um das intendierte Ziel, Langzeitduldungen zu vermeiden, zu erreichen. Hier halten wir eine Absenkung der Vorduldungszeit auf vier Jahre für angemessen.<sup>18</sup>

### **2.2 Stichtagsbezogene Altfallregelung: Bleiberecht nach zwei Jahren**

Insgesamt haben die aktuellen Bleiberechtsregelungen nicht den erwünschten Effekt erzielt. Zusätzlich zu den genannten notwendigen Veränderungen braucht es deshalb eine stichtagsbezogene Altfallregelung, um Kettenduldungen zu vermeiden. Eine solche Regelung könnte in Anlehnung an § 104a AufenthG von 2008 konzipiert werden. Allerdings sollte bereits eine Aufenthaltssicherung nach zweijährigem Voraufenthalt ermöglicht werden; Stichtag hierfür sollte der Tag des Inkrafttretens der Regelung sein.

---

<sup>18</sup> Mehrere Bundesländer, wie zum Beispiel Niedersachsen oder Thüringen, haben das Problem erkannt und die erforderlichen Aufenthaltszeiten unter bestimmten Voraussetzungen verkürzt.

Auf die Voraussetzung der Lebensunterhaltssicherung sollte weitestgehend verzichtet werden, um eine gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe und (perspektivisch) eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration zu ermöglichen. Auch die Regelung in § 104a Abs. 5 AufenthG hat bei der Ersterteilung der Aufenthaltserlaubnis von der Lebensunterhaltssicherung abgesehen.

## **2.3 Aufenthaltserlaubnisse statt prekärer Duldungen**

An Stelle einer Ausbildungsduldung oder einer Beschäftigungsduldung sollte eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Dies gibt den Geflüchteten wie auch Arbeitgeber\*innen und Ausbildungsstätten Rechtssicherheit. Zudem können diese Zeiten auch für eine spätere Niederlassungserlaubnis angerechnet werden.

Sollte an der Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung festgehalten werden, besteht erheblicher Änderungsbedarf.

### **2.3.1 Ausbildungsduldung**

Bezogen auf die Ausbildungsduldung nach § 60c AufenthG sind folgende Änderungen notwendig:

#### **Stichtagsregelung zur Identitätsklärung streichen**

Durch die neu eingeführte Stichtagsregelung zur Identitätsklärung nach § 60c Abs. 2 Nr. 3 AufenthG können viele (zukünftige) Auszubildende nicht von der Ausbildungsduldung profitieren. Damit läuft die ursprüngliche Absicht vom Gesetzgeber, Auszubildenden und Betrieben Rechtssicherheit zu geben, vielfach ins Leere. Deshalb sollte diese Regelung wieder gestrichen werden. Auch bei ungeklärter Identität sollte zunächst eine Ausbildungsduldung erteilt und eine Frist zum Nachholen von Mitwirkungshandlungen eingeräumt werden. Wenn eine Identitätsklärung entgegen allen nachweislich erbrachten zumutbaren Mitwirkungshandlungen nicht herbeigeführt werden kann, sollte ein Anspruch auf eine Ausbildungsduldung bestehen, wenn die weiteren Voraussetzungen erfüllt sind (statt wie bisher nach § 60c Abs. 7 AufenthG lediglich Ermessen).

## **Vorduldungszeiten abschaffen**

Die in § 60c Abs. 2 Nr. 2 AufenthG verlangten Vorduldungszeiten sollten wieder gestrichen werden. Es widerspricht dem öffentlichen Interesse, Personen abzuschieben, die hier eine Ausbildung machen können und damit helfen, den Fachkräftemangel abzubauen.

## **Ermessensduldung bei ausbildungsvorbereitenden Maßnahmen erteilen**

Vielfach sind vorbereitende Maßnahmen bzw. ein weiterer Schulbesuch sinnvoll, damit anschließend mit höheren Erfolgsaussichten eine Ausbildung aufgenommen werden kann. Bei Aufnahme einer öffentlich geförderten ausbildungsvorbereitenden Maßnahme sollte eine Duldung nach § 60 Abs. 2 S. 3 AufenthG erteilt werden, wie es in einigen Bundesländern schon landesrechtlich geregelt ist.<sup>19</sup>

## **Ausbildungsduldung auch für Studierende**

Eine Ausbildungsduldung sollte auch erteilt werden, wenn ein Studium aufgenommen wird.

### ***2.3.2 Beschäftigungsduldung***

In der Mehrheit der Bundesländer werden kaum Beschäftigungsduldungen erteilt. Damit die Beschäftigungsduldung überhaupt die intendierte Wirkung entfalten kann, sind umfassende Änderungen notwendig.

## **Beschäftigungsduldung als dauerhafte Regelung**

Die Regelung sollte als dauerhafte Regelung eingeführt werden und nicht allein auf ausreisepflichtige Personen, die bis zum 01.08.2018 eingereist sind, beschränkt sein. Darüber hinaus muss sie entfristet werden (über 2023 hinaus).

---

<sup>19</sup> vgl. z. B. Thüringer Erlass vom 03.08.2020 <https://www.ibs-thueringen.de/wp-content/uploads/2020/10/G-THR-Ausbildungs-und-Beschaefigungsduldung-ergaenzende-Anwendungshinweise-Schreiben-an-LVwA-03.08.20.pdf>

### **Stichtagsregelung zur Identitätsklärung streichen**

Die Stichtagsregelung zur Identitätsklärung nach § 60d Abs. 1 Nr. 1 AufenthG muss gestrichen werden. Analog zu den Vorschlägen zur Ausbildungsduldung sollte bei ungeklärter Identität zunächst eine Beschäftigungsduldung erteilt und eine Frist zum Nachholen von Mitwirkungshandlungen eingeräumt werden. Wenn entgegen allen nachweislich erbrachten zumutbaren Mitwirkungshandlungen die Identität nicht geklärt werden kann, sollte Anspruch auf eine Beschäftigungsduldung bestehen (statt wie bisher entsprechend § 60d Abs. 4 AufenthG lediglich im Ermessen), soweit die weiteren Voraussetzungen erfüllt sind.

### **Vorduldungszeiten abschaffen und Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung realistisch gestalten**

Vorduldungszeiten, wie sie in § 60d Abs. 1 Nr. 2 AufenthG formuliert sind, stellen eine hohe Hürde dar und sind arbeitsmarktpolitisch nicht sinnvoll. Für die Erteilung einer Beschäftigungsduldung sollte ausreichen, dass in den letzten zwölf Monaten der Lebensunterhalt gesichert war, unabhängig davon, ob dies auf Grund eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses geschah oder durch den Bezug von ALG I, dessen Anspruch ja durch ein entsprechendes Beschäftigungsverhältnis erworben wurde (vgl. § 60d Abs. 1 Nr. 4 AufenthG). Die Situation von Alleinerziehenden gilt es zu berücksichtigen, da von ihnen nicht erwartet werden kann, dass sie ihren Lebensunterhalt komplett erwirtschaften. Auch die erforderliche Vorbeschäftigungszeit sollte abgeschafft werden. Der Lebensunterhalt sollte auch dann als gesichert im Sinne der Beschäftigungsduldung gelten, wenn ergänzend zum Kurzarbeitergeld oder zum Arbeitslosengeld I Leistungen nach dem AsylbLG bezogen werden müssen.

### **Wechsel von Ausbildungsduldung in Beschäftigungsduldung erleichtern**

Es sollte klargestellt werden, dass bei einer betrieblichen Berufsausbildung ein Wechsel aus der Ausbildungs- in die Beschäftigungsduldung erfolgen kann, wenn bspw. eine Ausbildung ohne Abschluss vorzeitig beendet wird. Auch für eine schulische Berufsausbildung sollte dies ermöglicht werden.

## **Straftaten: Einführung einer Bagatellgrenze**

Die Regelung in § 60d Abs. 1 Nr. 7 AufenthG, die vorsieht, dass jegliche Strafe, unabhängig vom Strafmaß, die Erteilung einer Beschäftigungsduldung ausschließt, ist unverhältnismäßig. Hier sollten mindestens Strafen bis 50 Tagessätze bzw. 90 Tagessätze bei Straftaten, die nach dem Aufenthaltsgesetz oder Asylgesetz begangen wurden, unberücksichtigt bleiben, wie dies z.B. bei der Ausbildungsduldung oder bei der Aufenthaltserlaubnis nach § 19d AufenthG geregelt ist.

## **Keine Kollektivhaftung von Familienangehörigen**

Es ist zudem nicht nachvollziehbar und verfassungsrechtlich fragwürdig, dass bei der Beschäftigungsduldung das Prinzip der Kollektivhaftung Anwendung findet und eine Person die Beschäftigungsduldung nicht in Anspruch nehmen kann, allein weil ein anderes in der familiären Lebensgemeinschaft lebendes Mitglied straffällig geworden ist oder andere Erteilungsvoraussetzungen nicht erfüllt. Hier sollten mindestens Stammberechtigte die Möglichkeit auf eine Beschäftigungsduldung behalten.

## **2.4 Familiennachzug im Interesse einer nachhaltigen gesellschaftlichen Teilhabe erleichtern**

An dieser Stelle ist der Hinweis wichtig, dass nach den Erfahrungen aus der Beratungspraxis viele Geflüchtete die Sorge um ihre Familienangehörigen umtreibt und dadurch die Konzentration auf die eigene Bildungsbiografie und den Weg in den Arbeitsmarkt und damit gesellschaftliche Teilhabe massiv gestört wird. Es ist daher auch vor diesem Hintergrund notwendig, den Familiennachzug erheblich zu erleichtern.

## **3. Sprache**

### **3.1 Zugang zu Sprachförderung und grundlegenden Bildungsangeboten unabhängig vom Aufenthaltsstatus**

Ohne qualifizierte Angebote, systematisch Deutsch zu lernen, ist gesellschaftliche und berufliche Teilhabe kaum möglich, wie auch der Nationale Aktionsplan Integration (NAP-I) betont<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> NAP-I, Bericht Phase II, S.10 ff. <https://www.nationaler-aktionsplan-integration.de/resource/blob/1723748/1798222/403a846607fd39ad65591ce1f8c0d309/bericht-phase-ii-data.pdf?download=1> [15.02.2021], Esser, H. Migration, Sprache und Integration (AKI-Forschungsbilanz, 4). Berlin <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ss0ar-113493> [02.02.2021]

### **3.2 Integrationskurse auch für Asylsuchende und Personen mit Duldung öffnen**

Personen mit Duldung und Asylsuchende sind trotz aller integrationspolitischen Öffnungsprozesse der letzten Jahre vielfach weiterhin von der Berechtigung zur Kursteilnahme in Integrationskursen ausgeschlossen<sup>21</sup>. Die Exklusion wird dadurch begründet, dass der Aufenthalt unsicher bzw. vorübergehend sei; Integrationskurse seien nur für Personen mit auf Dauer angelegtem Aufenthalt gedacht.

Aktuell leben gut 56 Prozent der Personen mit Duldung länger als drei Jahre in Deutschland.<sup>22</sup> Wir schließen uns deshalb der Forderung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände an, die im NAP-I die Öffnung der Integrationskurse auch für Asylsuchende und Geduldete fordert (S. 17)<sup>23</sup>.

### **3.3 Zuständigkeiten für Erstintegrationsangebote und bildungs- und arbeitsmarktpolitische Angebote ministeriell vereinheitlichen**

Die Zuständigkeit des Innenministeriums für die Integrationskurse sollte auf das Arbeits- und Sozialministerium (BMAS) übergehen. Nur so können Instrumente geschaffen werden, die in sich kohärent sind und ausgerichtet an den sozial- und arbeitsmarktpolitischen Zielen der Bundesregierung.

### **3.4 Verbindliche Angebote zur Grundbildung implementieren**

Der Fokus auf Sprache im Kontext von Bildungsteilhabe für erwachsene Geflüchtete greift zu kurz. Menschen mit Fluchthintergrund sind überproportional von unterbrochenen, zu kurzen oder kaum vorhandenen Bildungsbiografien betroffen. Der Spracherwerb Deutsch ist ein wichtiger Baustein, aber er muss im Sinne eines ganzheitlichen Bildungsverständnisses dringend durch Elemente der Grundbildung wie u.a. Finanzliteralität, IT-Kenntnisse und generellem Erwerb von Selbstlernkompetenzen erweitert werden.

---

<sup>21</sup> Mit Ausnahme von dem kleinen Personenkreis der Inhaber\*innen einer sog. Ermessensduldung nach § 44 Abs. 4 S. 2 Nr.2 AufenthG und Asylsuchende mit einer sogenannten guten Bleibeperspektive, aktuell aus Syrien, Eritrea und Somalia

<sup>22</sup> kleine Anfrage der Linken, Bundesdrucksache 19/19333, S. 28ff. Datenstand 31.12.2019 (AZR)

<sup>23</sup> NAP-I, Phase II, a.a.O., S. 11.

Eine Gesellschaft, die sich als lernende Wissensgesellschaft versteht und gleichzeitig durch die demoskopische Entwicklung einen hohen Bedarf an Zuwanderung hat, muss sich verabschieden von dem Konzept, das das Recht auf Bildung nur bis zum 18. Lebensjahr in verbindlichen Formaten umsetzt. Auch für Erwachsene mit entsprechendem Grundbildungsbedarf sollte ein bundesweit einheitliches Format analog dem Gesamtprogramm Sprache einen verbindlichen Zugang zu Angeboten schaffen, die alle darauffolgenden Qualifizierungsschritte erst ermöglichen. Hier bieten die als Kernoffensiven formulierten Vorschläge des NAP-I zu Langsamlernerkursen und zur Integration digitaler Medien in die Integrationskurse einen guten Ansatzpunkt. Wesentlich für den Erfolg ist jedoch, handlungsorientiert nicht nur an Spracherwerb ausgerichtete Grundbildung zur Erweiterung des Alltagswissen und der Alltagskompetenzen in diese Kurse zu integrieren.

## **Autor\*innen**

Andreas Eul, Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender e. V.,  
Koordinator des IvAF-Netzwerks „MAMBA 3“

Dr. Kristian Garthus-Niegel; Sächsischer Flüchtlingsrat e.V.,  
Koordinator des IvAF-Netzwerkes „RESQUE Continued“

Claudia Jacob, Paritätisches Bildungswerk Landesverband Bremen e.V.,  
Institut für soziale und interkulturelle Weiterbildung,  
Projektmitarbeiterin in der Clearingstelle des IvAF-Netzwerks „BIN – Bremer und Bremerhavener Integrationsnetz“

Daniel Krauss, Caritasverband Koblenz e.V.,  
Projektmitarbeiter, „Projekt FAiR – Flüchtlinge und Asylsuchende integriert in die Region“

Christiane Maue, AWO SPI Soziale Stadt und Land Entwicklungsgesellschaft mbH,  
Koordinatorin des IvAF Netzwerks „Jobbrücke PLUS – Integration von AsylbewerberInnen und Flüchtlingen in Arbeit und Ausbildung in/für Sachsen-Anhalt“

Ulrike Seemann-Katz, Flüchtlingsrat Mecklenburg-Vorpommern e.V.,  
Schulungsbeauftragte des IvAF-Netzwerks "Netzwerk Arbeit für Flüchtlinge - NAFplus"

Philipp Schweinfurth, Flüchtlingsrat Baden-Württemberg e.V.,  
Projektreferent des IvAF-Netzwerks „NIFA - Netzwerk zur Integration von Flüchtlingen in Arbeit“

André, Thielmann, Diakonie Wuppertal-Soziale Teilhabe gGmbH,  
Koordinator des IvAF-Netzwerks „Partizipation Bergisches Städtedreieck“

Franziska Voges, passage gGmbH,  
Koordinatorin des IvAF-Netzwerks „FLUCHTort Hamburg 5.0“

Sigmar Walbrecht, Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V.,  
Koordinator des IvAF-Netzwerks "AZF3 - Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge"

Dr. jur. Barbara Weiser, Caritasverband für die Diözese Osnabrück e.V.,  
Koordinatorin des IvAf- Netzwerks „Netzwerk Integration, Netwin 3“

Christiane Welker, Institut für Berufsbildung und Sozialmanagement gGmbH,  
Koordinatorin des IvAF-Netzwerks „BLEIB*dran*. Berufliche Perspektiven für Flüchtlinge in Thüringen.“