

TOP 3.4 der Sitzung des Ausschusses II 22. September 2017

## Umgang mit Geduldeten und Gestatteten (Stand 25. September 2017)

Vorbereitung der Ministerpräsidentenkonferenz am 30. November 2017

### Das Wichtigste in Kürze

- In den Arbeitsagenturen werden aktuell etwa 18,2 Prozent der Gestatteten und 4,6 Prozent der Geduldeten im Alter zwischen 15 und 65 Jahren betreut. Hier besteht Handlungsbedarf, damit diese Menschen frühzeitig die Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen der BA in Anspruch nehmen können.
- Die BA bewegt sich bei den beiden Personengruppen im Spannungsfeld zwischen den Anforderungen des Arbeitsmarktes (insbesondere: schnelle Arbeitsmarktintegration der in Deutschland bleibenden Schutzsuchenden und Deckung des Fachkräftebedarfs) und den Prämissen der Innenpolitik in Deutschland (insbesondere zu Sicherheit und Finanzen).
- Personen, über deren Antrag noch nicht entschieden wurde und die nicht aus einem der Länder mit guter Bleibeperspektive stammen, haben keinen Zugang zu Integrationskursen und Berufssprachkursen des Bundes sowie einigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Im Hinblick auf den Zugang zu Integrationskursen und Berufssprachkursen sind sie schlechter gestellt als Personen mit einer Duldung nach § 60a Absatz 2 Satz 3 Aufenthaltsgesetz (persönliche oder humanitäre Gründe oder besonderes öffentliches Interesse).
- Bei Abschluss eines Ausbildungsvertrages ist für Betriebe und geflüchtete Menschen trotz der Möglichkeit einer Ausbildungsduldung bisher keine ausreichende Rechts- und Handlungssicherheit sichergestellt. Der zeitliche Zusammenhang zwischen Duldungserteilung und Ausbildungsbeginn wird oft zu eng ausgelegt. Dies gilt auch für die Anwendungshinweise des BMI.
- Die BA empfiehlt eine aktive Ansprache an alle Gestatteten und Geduldeten ohne Arbeitsverbot, eine weitere Öffnung von Sprachkursen und Ausbildungsförderung sowie eine Änderung der Fristen einer Ausbildungsduldung. Die Duldung zu Ausbildungszwecken sollte ebenfalls für die Dauer einer Einstiegsqualifizierung erteilt werden.

## 1 Personenkreis

- Personen mit einer **Gestattung** des Aufenthalts haben einen Antrag auf Schutz gestellt, über den **noch nicht entschieden** worden ist **oder** dessen **negative Entscheidung im Rechtsmittelverfahren angegangen** wird. Sie sind Asylbewerber und berechtigt, bis zum Abschluss des Asylverfahrens in Deutschland zu leben. Darunter sind auch die sogenannten „Dublin-Fälle“ (Personen, die nachweislich über einen anderen Mitgliedstaat der EU eingereist sind), die von der BA nicht gesondert erfasst und daher im Folgenden nicht separat ausgewiesen werden.
- Bei **Geduldeten** wurde meist der Asylantrag abgelehnt. Sie sind **vollziehbar ausreisepflichtig**, die **Abschiebung** ist aber **vorübergehend ausgesetzt** worden. In vielen Fällen beruht das Abschiebehindernis auf krankheitsbedingter Reiseunfähigkeit, fehlenden Ausreisepapieren oder unterbrochenen Verkehrswegen.

## 2 Datengrundlage

Gestattete/Geduldete von 15 bis 65 Jahren (Stand Juli 2017)

	Ausländerzentralregister	Arbeitsagenturen
<b>Gestattete</b>	<b>300.632</b>	<b>53.499</b>
davon		
5 HKL <sup>1</sup>	<b>94.969</b>	<b>16.903</b>
Afghanistan	<b>75.171</b>	<b>16.171</b>
Sonstige	<b>130.492</b>	<b>20.425</b>
<b>Geduldete</b>	<b>120.662</b>	<b>5.525</b>
davon		
5 HKL	<b>13.672</b>	<b>1.103</b>
Afghanistan	<b>8.151</b>	<b>754</b>
Sonstige	<b>98.839</b>	<b>3.668</b>

- Das BAMF weist in seiner Statistik Ende Juni 2017 rund **129.500 anhängige Verfahren** aus. Die Differenz ergibt sich zum Teil durch Klagen gegen die Entscheidung. Diese Menschen haben weiterhin den Status der Gestattung.
- Es sind etwa 18,2 Prozent der Gestatteten und 4,6 Prozent der Geduldeten im Alter von 15 bis 65 Jahren in den Systemen der Arbeitsagenturen erfasst.

---

<sup>1</sup> Herkunftsländer mit guter Bleibeperspektive (Syrien, Irak, Iran, Eritrea und Somalia)

- Die folgende Tabelle stellt die durchschnittliche Bearbeitungsdauer der im ersten Halbjahr 2017 entschiedenen Asylverfahren dar:

	Entscheidungen	Durchschnittliche Bearbeitungsdauer in Monaten
<b>insgesamt</b>	<b>408.147</b>	<b>11,0</b>
<b>Antragstellung vor: 1. Januar 2017</b>	<b>346.204</b>	<b>12,7</b>
<b>Antragstellung ab: 1. Januar 2017</b>	<b>61.943</b>	<b>1,7</b>

- Die **Gesamtschutzquote bei Menschen aus Afghanistan lag im ersten Halbjahr 2017 bei 44,1 Prozent**. Aufgrund der politischen Lage in diesem Land ist davon auszugehen, dass in der Folge die Zahl der Duldungen ansteigen wird.
  - 16.597 Geduldete im Alter von 15 bis 65 Jahren waren zum Stichtag 30.06.2017 länger als 10 Jahre in Deutschland. Das sind 14 Prozent aller Geduldeten.

### 3 Handlungsfelder der BA

- Bei den Personengruppen der Gestatteten und Geduldeten bewegt sich die BA im Spannungsfeld zwischen den Anforderungen des Arbeitsmarktes (insbesondere die **schnelle Arbeitsmarktintegration der in Deutschland bleibenden Schutzsuchenden und der Fachkräftebedarf**) und wesentlichen Themen der Innenpolitik (unter anderem Sicherheit und Finanzen).
- Integrationsbemühungen für Geduldete stehen in einem Konflikt zur Ausreisepflicht. Zudem gibt es keinen politischen Konsens für eine weitere Öffnung der Integrationsmaßnahmen für Gestattete ohne gute Bleibeperspektive.
- Die BA unterstützt die arbeitsmarktpolitische Sichtweise. Danach ist es wünschenswert, frühzeitig alle potenziellen Arbeitsuchenden zu beraten, um eine rasche Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu erreichen.
- Die steigenden Zahlen an Geduldeten und die nach wie vor hohen Zahlen Gestatteter zeigen, dass auch dieser Personenkreis für einen längeren Zeitraum in Deutschland bleiben wird. Es ist daher wichtig, auch ihnen Perspektiven zur Integration in Arbeit und damit in die Gesellschaft zu geben.

#### 3.1 Gestattete

- **Beratung und Vermittlung:**
  - **Ausgangslage:** Gestattete haben grundsätzlich nach drei Monaten Aufenthalt in Deutschland Zugang zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt. Die Beratung durch die Arbeitsagenturen ist nicht an eine

Wartefrist oder bestimmte Voraussetzungen geknüpft. Vermittlungsunterstützende Maßnahmen können nach drei Monaten Aufenthalt gewährt werden, soweit die jeweiligen Voraussetzungen im Einzelfall vorliegen. Bei guter Bleibeperspektive ist eine frühzeitigere Gewährung dieser Leistungen möglich. Ausgenommen von Vermittlungsdienstleistungen sind Personen, denen eine Erwerbstätigkeit nach § 61 AsylG nicht gestattet ist. Die Aufnahme einer konkreten Erwerbstätigkeit bedarf der Zustimmung der Ausländerbehörde.

- **Herausforderung:** Zurzeit sind im EDV-System der BA rund ein Viertel der Menschen mit Aufenthaltsgestattung erfasst. Zum Teil haben Arbeitsagenturen entschieden, dass in den Ankunftscentren nur Personen aus den 5 Herkunftsländern mit guter Bleibeperspektive beraten werden. Zudem handelt es sich um ein freiwilliges Angebot.
- **Teilnahme an Integrationskursen und berufsbezogener Deutschsprachförderung** (§§ 44 und 45 a AufenthG, Deutschsprachförderverordnung):

**Ausgangslage:** Die Integrationskurse und – darauf aufbauend – die Berufssprachkurse nach der Deutschsprachförderverordnung stehen Gestatteten offen, bei denen ein **rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten** ist, also eine gute Bleibeperspektive vorliegt. Diese **orientiert sich an der Anerkennungsquote des Herkunftslandes** (> 50 Prozent). Die Entscheidung trifft das BMI. Eine Einschätzung der individuellen Bleibeperspektive findet nicht statt. Nach einer aktuellen Entscheidung des BVerfG können darüber hinaus seit 5. Juli 2017 Gestattete aus Afghanistan bis Ende 2017 an berufsbezogenen Sprachkursen teilnehmen. Mit Schreiben vom 3. August 2017 wurde seitens des BVerfG klargestellt, dass Gestattete aus Afghanistan auch ohne vorherige Teilnahme am Integrationskurs an den Spezialmodulen unterhalb B1 teilnehmen können.

Für Menschen, die ohne gute Bleibeperspektive - aber nicht aus einem sicheren Herkunftsland - nach Deutschland kommen, steht das **Erstorientierungsangebot des BAMF** zur Verfügung. Allerdings geht es bei den Kursen nicht primär um das Erlernen der deutschen Sprache, sondern darum, bei der Orientierung in Deutschland zu unterstützen. Bis Ende 2017 steht darüber hinaus für Gestattete ohne gute Bleibeperspektive das ESF-BAMF-Programm „Berufsbezogene Deutschförderung“ zur Verfügung.

- **Herausforderung:** Personen, über deren Antrag noch nicht entschieden wurde oder die gegen eine Ablehnung Rechtsmittel eingelegt haben und nicht aus einem Land mit guter Bleibeperspektive

stammen, haben keinen Zugang zu den Integrationskursen nach § 44 AufenthG und grundsätzlich auch keinen Zugang zu Kursen nach § 45a AufenthG. Hierbei werden sie schlechter gestellt, als wenn ihr Antrag abgelehnt worden wäre und sie eine Duldung aus persönlichen oder humanitären Gründen oder aufgrund eines erheblichen öffentlichen Interesses (§ 60a Abs. 2 S. 3 Aufenthaltsgesetz) hätten. Eine Besonderheit besteht aktuell für Menschen aus Afghanistan, die zwar an berufsbezogener Sprachförderung, nicht aber an Integrationskursen teilnehmen dürfen.

- **Zugang zu Maßnahmen der Ausbildungsförderung:**
  - **Ausgangslage:** Eine wesentliche Voraussetzung ist – wie bei der Teilnahme an Integrationskursen und berufsbezogener Deutschförderung -, dass ein **rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten** ist. Neben Personen aus den 5 Herkunftsländern mit guter Bleibeperspektive sind die Leistungen (ausbildungsbegleitende Hilfen, Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen, Assistierte Ausbildung) bis Ende 2017 auch **Gestatteten aus Afghanistan** zu gewähren.
  - **Herausforderung:** Personen, die nicht aus einem der fünf Länder mit guter Bleibeperspektive bzw. aus Afghanistan stammen, können diese Maßnahmen nicht in Anspruch nehmen. Eine „**Förderlücke**“ entsteht außerdem bei Gestatteten, die eine **berufliche Ausbildung** aufnehmen. Ab dem 16. Aufenthaltsmonat (Ende der Zahlung von Grundleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz) haben sie weder einen Anspruch auf **Berufsausbildungsbeihilfe** noch auf Analogleistungen nach § 2 Abs. 1 des Asylbewerberleistungsgesetzes in Verbindung mit dem SGB XII. Zu dieser Fallkonstellation sind in mehreren Bundesländern Verfahren vor den Sozialgerichten anhängig.

### 3.2 Geduldete

- **Beratung und Vermittlung:**
  - **Ausgangslage:** Geduldete haben grundsätzlich nach drei Monaten Aufenthalt in Deutschland Zugang zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt. Die Beratung durch die Arbeitsagenturen ist nicht an eine Wartefrist oder bestimmte Voraussetzungen geknüpft. Vermittlungsunterstützende Maßnahmen können nach drei Monaten Aufenthalt gewährt werden, soweit die jeweiligen Voraussetzungen im Einzelfall vorliegen und kein Beschäftigungsverbot nach § 60a Abs. 6 AufenthG besteht. Die Aufnahme einer konkreten Erwerbstätigkeit bedarf der Zustimmung der Ausländerbehörde.
  - **Herausforderung:** Aktuell **sind lediglich 4,6 Prozent** der Geduldeten im Alter von 15 bis 65 Jahren **als Kundinnen und Kunden**

**der Arbeitsagenturen erfasst.** Dieser niedrige Wert zeigt, dass der Personenkreis nicht im Fokus der Integrationsbemühungen in den Arbeitsagenturen steht. Eine Beratung erfolgt aktuell reaktiv. Ein aktives Zugehen auf diese Kundengruppe findet momentan nicht statt.

- **Teilnahme an Integrationskursen und berufsbezogener Deutschförderung:**
  - **Ausgangslage:** Die Integrationskurse und die Berufssprachkurse nach der Deutschsprachförderverordnung stehen nach geltender Rechtslage nur Personen offen, die eine Duldung nach § 60a Absatz 2 Satz 3 Aufenthaltsgesetz besitzen. Bis Ende 2017 können Geduldete zudem an dem ESF-BAMF-Programm „Berufsbezogene Deutschförderung“ teilnehmen.
  - **Herausforderungen:** Die Teilnahmeberechtigung umfasst nicht alle Formen der Duldung. Außerdem handelt es sich nur um die Möglichkeit einer Zulassung nach Ermessen. **Grundvoraussetzung ist das Vorhandensein freier Plätze.**
- **Ausbildungsduldung (3+2-Regelung) nach § 60a Abs. 2 S. 4 AufenthG:**
  - **Ausgangslage:** Ziel dieser Regelung ist, **Planungssicherheit für ausbildungsbereite Betriebe und geflüchtete Menschen** zu schaffen. In den Anwendungsbereich fallen ausschließlich qualifizierte Berufsausbildungen in Betrieben und an Berufsfach- oder Fachschulen. Nach den Anwendungshinweisen des BMI muss die Duldung in einem engen zeitlichen Zusammenhang mit der geplanten Aufnahme der Berufsausbildung erteilt werden. Eine zeitliche Nähe wird gesehen, wenn die tatsächliche Aufnahme der Berufsausbildung in wenigen Wochen erfolgen wird.
  - **Herausforderungen:** Durch den erforderlichen engen zeitlichen Zusammenhang zwischen Duldungserteilung und Ausbildungsbeginn haben Betriebe und geflüchtete Menschen in vielen Fällen auch nach Abschluss eines Ausbildungsvertrages noch keine Rechtssicherheit. Daran fehlt es selbst dann, wenn die geduldete Person in dem Betrieb im Rahmen einer Einstiegsqualifizierung tätig ist. Außerdem werden von der Ausbildungsduldung **keine Ausbildungen erfasst, die weniger als zwei Jahre dauern.**
- **Maßnahmen der Ausbildungsförderung:**
  - **Ausgangslage:** Geduldete Personen können ausbildungsbegleitende Hilfen und Assistierte Ausbildung während einer betrieblichen Ausbildung erhalten, wenn sie sich seit mindestens 12 Monaten ununterbrochen, rechtmäßig in Deutschland aufhalten. Die ausbildungsvorbereitende Phase der Assistierte Ausbildung können sie

nach einem ununterbrochenen Aufenthalt von 15 Monaten in Anspruch nehmen.

- **Herausforderung:** Die Zugangsfristen sind unterschiedlich lang und unterscheiden sich von denen für Gestattete aus den 5 Herkunftsländern mit guter Bleibewahrscheinlichkeit. Dadurch ergibt sich eine hohe Komplexität und eine unterschiedliche Behandlung beider Personengruppen.

## 4 Empfehlungen<sup>2</sup>

### 4.1 Gestattete

- **Beratung und Vermittlung:** Die BA sollte **an alle Gestatteten in den Ankunftscentren - mit Ausnahme derjenigen Personen aus einem sicheren Herkunftsland - verstärkt aktiv herantreten**, um möglichst früh ihre Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen anzubieten. Dabei sollte ein besonderer Fokus auf Personen mit langer Verfahrensdauer gelegt werden. Unabhängig davon, in welcher Form die Ankunftscentren in Zukunft fortbestehen, müssen der BA dauerhaft angemessene Personalkapazitäten zur Verfügung gestellt werden.
- **Zugang zum Integrationskurs und zur berufsbezogenen Sprachförderung:** Die Beschränkung des Zugangs auf Länder mit einer Anerkennungsquote über 50 Prozent sollte aufgehoben und die **Maßnahmen für alle Gestatteten mit Ausnahme der Personen aus einem sicheren Herkunftsland geöffnet werden, wenn seit Gestattung des Aufenthalts 6 Monate vergangen sind**. Für Gestattete mit guter Bleibeperspektive sollte der Zugang – wie bisher – sofort ab dem Zeitpunkt der Aufenthaltsgestattung bestehen.
- **Zugang zu Maßnahmen der Ausbildungsförderung:** Die BA empfiehlt, die Maßnahmen (ausbildungsbegleitende Hilfen, Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen, Assistierte Ausbildung) **allen Gestatteten mit Ausnahme der Personen aus einem sicheren Herkunftsland zu öffnen, wenn seit Gestattung des Aufenthalts 12 Monate vergangen sind**. Für Gestattete mit guter Bleibeperspektive sollte der Zugang wie bisher möglich sein, wenn ihr Aufenthalt seit mindestens drei Monaten gestattet ist. Außerdem muss für Gestattete in einer betrieblichen Ausbildung der Lebensunterhalt unabhängig von der Bleibeperspektive gesichert sein.

---

<sup>2</sup> Anlage 1 enthält weitere Positionen der beteiligten Behörden und Institutionen

## 4.2 Geduldete

- **Beratung und Vermittlung:** Die BA sollte **an die Geduldeten ohne Arbeitsverbot verstärkt aktiv herantreten, um möglichst früh ihre Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen anzubieten**. Dies muss bei der Personalbemessung in den Arbeitsagenturen angemessen berücksichtigt werden.
- **Zugang zum Integrationskurs und zur berufsbezogenen Sprachförderung:** Sollte für alle Geduldeten ohne Arbeitsverbot geöffnet werden, wenn sie sich seit 12 Monaten ununterbrochen rechtmäßig, gestattet oder geduldet im Bundesgebiet aufhalten. Für Duldungen nach § 60a Abs. 2 S. 3 Aufenthaltsgesetz sollte die bisherige Regelung fortgelten, also keine bestimmte Voraufenthaltsdauer verlangt werden. Außerdem sollte eine **generelle Verpflichtung zur Teilnahme** für diesen Personenkreis eingeführt werden.
- **Ausbildungsduldung (§ 60a Abs. 2 S. 4 AufenthG):**
  - Der **Anspruch** auf Erteilung der Duldung sollte **bereits dann bestehen, wenn der Ausbildungsvertrag innerhalb einer angemessenen Frist von längstens 9 Monaten vor Beginn der Ausbildung abgeschlossen und von der zuständigen Stelle geprüft wurde**. Soweit die dafür notwendige Gesetzesänderung aussteht, sollte es bundesweit einheitliche Praxis sein, zu diesem Zeitpunkt eine Zusicherung der Ausbildungsduldung zu geben und die Einleitung aufenthaltsbeendender Maßnahmen auszuschließen. In der Zeit bis zum tatsächlichen Beginn der Ausbildung sollte bundesweit einheitlich eine Ermessensduldung nach § 60a Abs. 2 S. 3 AufenthG erteilt werden, bei der das Ermessen der Ausländerbehörde weitgehend auf null reduziert ist.
  - Die Duldung zu Ausbildungszwecken sollte für die Dauer einer **Einstiegsqualifizierung** erteilt werden.
  - Die Ausbildungsduldung sollte auf staatlich geregelte 2 jährige **Helpferausbildungen** ausgedehnt werden, an die eine qualifizierte Berufsausbildung in einem Mangelberuf systematisch anschlussfähig ist (zum Beispiel in der Pflege).
- **Zugang zu Maßnahmen der Ausbildungsförderung:** Es wird vorgeschlagen, die Zugangsfristen bei Assistierter Ausbildung und BVB zu harmonisieren.