

Im Fokus: Arbeitsmarkt Hessen Dezember 2021

Nele Keth, Christian Kolbe, Freya Köster, Tanja Oberfell

Migrationspolitik und ihre Verbindung zur Arbeitsmarktpolitik: Eine exemplarische Analyse am Beispiel der Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung

Inhaltsverzeichnis

1. Hinführung.....	1
2. Prekäre Aufenthaltsstatus am Beispiel Duldung.....	2
3. Perspektive Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung: eine facettenreiche Debatte	5
4. Fazit	10
Quellen	10

Im Fokus: Arbeitsmarkt Hessen

LAG Arbeit in Hessen e.V. in Zusammenarbeit mit dem Institut für Stadt- und Regionalentwicklung (ISR) des Fachbereichs Soziale Arbeit und Gesundheit an der Frankfurt University of Applied Sciences.

Autor*innen:

Nele Keth - Projektmitarbeiterin im ISR
Christian Kolbe – geschäftsführender Direktor des ISR
Freya Köster – Projektmitarbeiterin im ISR
Tanja Oberfell – Projektmitarbeiterin im ISR

1. Hinführung

In der Grenzregimeforschung wird seit einigen Jahren nicht allein die Frage nach den mehr oder weniger starren Außengrenzen der EU reflektiert und bearbeitet. Hinzu kommt, dass sich Umgangsformen mit Menschen transformieren, die die EU-Außengrenzen überwunden haben, und die im Anschluss je unterschiedlich – an Bedingungen gebunden – fragile Aufenthaltsstatus zugewiesen bekommen.

Wir sehen uns eine Variante an. In langer Tradition von Migrationspolitik stehend,¹ findet sich auch im Aufenthaltsrecht der Maßstab der Nützlichkeit als Trennlinie für einen – befristeten – Verbleib. In besonders differenzierter Weise zeigt sich dieser Selektionsmechanismus im § 60 AufenthG, in dem der Status der Duldung geregelt wird. Der vorliegende Text nimmt sich die gesetzlichen und untergesetzlichen Modalitäten sowie sozialarbeiterische Implikationen des Paragraphen vor, denen sich Menschen gegenübersehen, die im Sinne einer Autonomie der Migration trotzdem nach Deutschland fliehen, da die Lebensbedingungen in ihren Herkunftsländern sie nicht selten dazu zwingen. Sie stehen dann im Zusammenhang mit der Ungewissheit ihrer Bleibemöglichkeiten vielfältigen und teilweise widersprüchlichen Herausforderungen gegenüber, die sie in ihrer Situation zusätzlich prekarisieren. Soziale Arbeit ist im Kontext von Qualifizierungs- und Beschäftigungsförderung gefordert eine Infrastruktur zu schaffen, die es den Menschen in der Situation erlaubt, Zugänge zu den spärlichen Möglichkeiten zu gewährleisten, eine einigermaßen abgesicherte Existenz zu erreichen, die der Duldungsparagraph immerhin vorsieht und der für sie eine Mindestperspektive bieten kann.

2. Prekäre Aufenthaltsstatus am Beispiel Duldung

Drittstaatsangehörige² aus dem globalen Süden benötigen in der Regel für die Einreise sowie für den Aufenthalt im Bundesgebiet eine behördliche Erlaubnis in Form eines Aufenthaltstitels (vgl. BMI Bund o.J.). Neben den insgesamt sieben verschiedenen Aufenthaltstiteln (bspw. Niederlassungserlaubnis, Daueraufenthalt, Visum, usw.), die das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) vorsieht, gibt es darüber hinaus Rechtsformen des Aufenthalts, die keinen Aufenthaltstitel darstellen (vgl. Informationsverbund Asyl & Migration). Hierzu zählt unter anderem die Duldung, da sie nur eine vorübergehende Aussetzung der Abschiebung von ausreisepflichtigen Personen beinhaltet (vgl. §60a AufenthG). Die Duldung ermöglicht keinen rechtmäßigen Aufenthalt, sondern lässt “nur die Strafbarkeit des illegalen Aufenthalts entfallen” (Informationsverbund Asyl & Migration 2020). Die Ausreisepflicht bleibt also bestehen (vgl. §60a Abs. 3); es wird lediglich vorübergehend von dem Zwangsmittel der Abschiebung abgesehen (vgl. Bpb 2016). Die Erteilung der Duldung gründet demnach auf einem nicht rechtmäßigen Aufenthalt sowie der Aussetzung der “Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen” (§60a Abs.2 AufenthG).

Durch die Duldung unterliegen die betreffenden Personen der Residenzpflicht (vgl. §61 AufenthG), wodurch die Bewegungsfreiheit in den ersten drei Monaten auf das jeweilige Bundesland beschränkt wird. In den ersten 18 Monaten können geduldete Menschen Sozialleistungen erhalten. Diese sind niedriger als die SGB II-Sätze und mit weiteren Bewegungseinschränkungen verbunden (vgl. Pro Asyl 2020). Eine Arbeitserlaubnis kann gegebenenfalls nach drei bis sechs Monaten erworben werden. Allerdings ist die Ausübung einer Erwerbstätigkeit für die folgenden drei Personengruppen gesetzlich ausgeschlossen: Personen, die bei der Einreise den Erwerb von Asylbewerber*innenleistungen beabsichtigen, die das Abschiebehindernis selbst zu verschulden

¹ Vor 60 Jahren wurde das Anwerbeabkommen mit der Türkei geschlossen. Erst im März 2020 trat das Fachkräfteeinwanderungsgesetz in Kraft.

² Personen, die weder aus einem EU-Land noch aus den EFTA-Staaten Island, Liechtenstein, Norwegen oder der Schweiz kommen (vgl. Informationsverbund Asyl & Migration)

haben oder die Staatsangehörige eines sicheren Herkunftsstaates nach § 29a des Asylgesetzes sind und deren Asylantrag nach dem 31. August 2015 gestellt, abgelehnt oder zurückgenommen wurde³ (vgl. §60a Abs.6). Die Dauer oder die Verlängerungen einer Duldung stehen in Abhängigkeit zum Duldungsgrund (vgl. Pro Asyl 2020). Entfällt das Abschiebehindernis, wird die Duldung widerrufen. Dieser Ungewissheit sind geduldete Menschen täglich ausgesetzt. Einen Weg aus dieser Verunsicherung und den zuvor benannten Restriktionen bietet das AufenthG mit zwei Optionen: der Ausbildungsuldung und der Beschäftigungsuldung. Die dazu nötigen Voraussetzungen und rechtlichen Bestimmungen werden im Folgenden näher erläutert.

Ausbildungsuldung

Das Aufenthaltsgesetz ermöglicht einen gesetzlichen Anspruch auf die Erteilung einer Duldung zum Zwecke der Ausbildung. Seit der gesetzlichen Erneuerung im Jahre 2020 ist die Rechtsgrundlage durch § 60c AufenthG gegeben. Allerdings wird die Ausbildungsuldung nach § 60a Abs. 2 Satz 3 i. V. m § 60c AufenthG ausgestellt (vgl. Voigt 2019: 21). Gemäß dieser Rechtsgrundlage können zwei Personengruppen einen Antrag auf Ausbildungsuldung stellen: Erstere sind Personen, die bereits während des Asylverfahrens eine qualifizierte Berufs-/Assistenz-/Helfer*innen-ausbildung⁴ aufgenommen haben. Eine Ausbildungsuldung kann nach Ablehnung des Asylantrags erteilt werden, wenn die Berufsausbildung fortgesetzt werden möchte (vgl. §60c AufenthG Abs.1). Die zweite Personengruppe muss zum Zeitpunkt der Antragsstellung bereits drei Monate im Besitz einer Duldung nach §60a AufenthG sein. Diese dreimonatige Frist kann nur unter bestimmten Voraussetzungen erlöschen, etwa wenn eine Person bis zum 31. Dezember 2016 nach Deutschland eingereist ist und vor dem 1.10.2020 eine Berufsausbildung begonnen hat (vgl. Voigt 2019: 21). Des Weiteren legt die Rechtsgrundlage ebenfalls die Ausschlussgründe für die Ausbildungsuldung fest. Personen mit vorliegendem Arbeitsverbot nach §60a Abs. 6 AufenthG, mit Bezügen zu extremistischen oder terroristischen Organisationen, mit vorsätzlichen Straftaten sowie mit bevorstehenden konkreten Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung (vgl. Voigt 2019: 21) sind von einem Anspruch auf eine Ausbildungsuldung ausgeschlossen. Ein weiterer Ausschlussgrund ist eine nicht geklärte Identität innerhalb bestimmter Fristen (vgl. §60c Abs. 2 AufenthG; §60b AufenthG).

Das Verfahren ist an vielfältige Bedingungen gebunden. Bei Erfüllung der Anforderungen für einen Anspruch auf Ausbildungsuldung kann der „Antrag auf Erteilung der Ausbildungsuldung (..) frühestens sieben Monate vor Beginn der Berufsausbildung gestellt werden“ (§60c Abs.3 AufenthG). Anschließend wird die Ausbildungsuldung frühestens sechs Monate vor Ausbildungsbeginn erteilt. Allerdings muss für die Erteilung bereits die Eintragung in das Ausbildungsverzeichnis erfolgt sein, diese beantragt sein, ein Ausbildungsvertrag mit einer Schule vorliegen oder diesem zumindest zugestimmt worden sein (vgl. Voigt 2019: 22). „Die Ausbildungsuldung wird für die im Ausbildungsvertrag bestimmte Dauer der Berufsausbildung erteilt“ (§60c Abs.3 AufenthG),

³ „es sei denn, die Rücknahme erfolgte auf Grund einer Beratung nach § 24 Absatz 1 des Asylgesetzes beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, oder ein Asylantrag [wurde] nicht gestellt [..]“ (§60a Abs.3)

⁴ Seit 2020 können „Assistenz- oder Helfer[*innen]ausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf aufgenommen (..) [werden], an die eine qualifizierte Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf, für den die Bundesagentur für Arbeit einen Engpass festgestellt hat, anschlussfähig ist und dazu eine Ausbildungsplatzzusage vorliegt“ (§60c AufenthG Abs. 1)

solange die Ausbildung nicht abgebrochen oder vorzeitig beendet wird. Im Falle eines Abbruchs oder einer vorzeitigen Beendigung wird eine einmalige sechsmonatige Duldung zum Zweck der Suche nach einem neuen Ausbildungsplatz ausgestellt. Der Ausbildungsbetrieb sowie die Auszubildenden sind innerhalb von zwei Wochen dazu verpflichtet, die Ausländerbehörde darüber zu informieren; andernfalls droht ein Bußgeld. Nach erfolgreichem Abschluss der Berufsausbildung wird die Duldung um sechs Monate verlängert, falls keine Weiterbeschäftigung im Ausbildungsbetrieb erfolgt (vgl. §60c Abs.6 AufenthG). "Wenn ein entsprechender Arbeitsplatz gefunden worden ist, wird eine Aufenthaltserlaubnis nach §19 Abs. 1a AufenthG für zwei Jahre erteilt" (Voigt 2019: 22), die anschließend verlängert werden kann. Die Aufenthaltserlaubnis ist die Grundlage für einen sicheren Aufenthaltsstatus, der – ebenfalls verknüpft an eine Vielzahl von Bedingungen- eine Perspektive auf einen unbefristeten Aufenthaltstitel, wie beispielsweise die Niederlassungserlaubnis, eröffnet.

Beschäftigungsduldung

Die Beschäftigungsduldung ermöglicht geduldeten Personen, die sich seit eineinhalb Jahren in einem Beschäftigungsverhältnis befinden, einen Regelanspruch auf die Erteilung einer dreißigmonatigen Duldung. Durch diese Form der Duldung "soll ein verlässlicher Status geschaffen werden, durch den sowohl die Arbeitgebenden als auch die Beschäftigten und ihre Familien Rechtsklarheit und Rechtssicherheit erhalten" (Paritätischer Gesamtverband 2020: 59). Die elf Voraussetzungen, die dafür vorliegen müssen, sind in §60d des AufenthG geregelt und werden im Folgenden erläutert:

Zunächst müssen auch hier innerhalb der jeweiligen Fristen alle erforderlichen und zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen werden (vgl. §60d Abs. 1 Nr.1 AufenthG). Zudem muss die geduldete Person seit mindestens 12 Monaten eine Duldung besitzen (vgl. §60d Abs. 1 Nr.2 AufenthG). Des Weiteren muss "der[*die] ausreisepflichtige Ausländer[*in] seit mindestens 18 Monaten eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einer regelmäßigen Arbeitszeit von mindestens 35 Stunden pro Woche"⁵ (§60d Abs.1 Nr.3 AufenthG) ausüben. Ab den letzten zwölf Monaten vor Beantragung der Beschäftigungsduldung muss der Lebensunterhalt selbständig durch die Beschäftigung gesichert sein (vgl. §60d Abs.1 Nr.4 & 5 AufenthG). Die geduldete Person muss ebenfalls "über hinreichende mündliche Kenntnisse der deutschen Sprache" (§60d Abs.1 Nr.6 AufenthG) verfügen. Außerdem darf die geduldete Person sowie der*die Ehe-/Lebenspartner*in keine Bezüge zu extremistischen oder terroristischen Organisationen haben oder wegen einer vorsätzlichen Straftat verurteilt worden sein (vgl. §60d Abs.1 Nr.7 & 8 AufenthG). Weiterhin darf gegen die geduldete Person keine Ausweisungsverfügung und keine Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG bestehen (vgl. §60d Abs.1 Nr.9 AufenthG). "Beschäftigte Personen und ihre Ehe-/Lebenspartner*innen, die zusammen mit minderjährigen ledigen Kindern in einer familiären Lebensgemeinschaft leben, erhalten eine Beschäftigungsduldung nur, sofern auch die Kinder bestimmte Voraussetzungen erfüllen" (Paritätischer Gesamtverband 2020: 76). Diese Voraussetzungen bestehen aus dem tatsächlichen Schulbesuch und der Straffreiheit (vgl. §60d Abs.1 Nr.10 AufenthG). Die letzte Voraussetzung für die Erteilung einer Beschäftigungsduldung besteht aus einem erfolgreich abgeschlossenen Integrationskurs für die geduldete Person und

⁵ "bei Alleinerziehenden gilt eine regelmäßige Arbeitszeit von mindestens 20 Stunden pro Woche" (§60d Abs.1 Nr.3 AufenthG)

deren Ehe-/Lebenspartner*in, falls diese zu einer Teilnahme verpflichtet wurden (vgl. §60d Abs.1 Nr.11 AufenthG).

Bei der Beschäftigungsduldung handelt es sich ausschließlich um einen Regelanspruch und nicht, wie bei der Ausbildungsduldung, um einen gesetzlichen Anspruch. "Dies bedeutet, dass selbst bei Vorliegen sämtlicher [zuvor genannter] Erteilungsvoraussetzungen die Beschäftigungsduldung ausnahmsweise im Ermessenswege abgelehnt werden kann" (Paritätischer Gesamtverband 2020: 62). Darüber hinaus wird die erteilte Duldung widerrufen, sobald nur eine der oben aufgeführten Voraussetzungen (§60d Abs.1 Nr. 1-10) nicht mehr erfüllt wird (vgl. §60d Abs.3 AufenthG). Dennoch soll durch die Beschäftigungsduldung ein Hineinwachsen in einen rechtmäßigen Aufenthalt ermöglicht werden. Hierfür wurde eine entsprechende Anschlussnorm geschaffen (vgl. §25 Abs. 6 AufenthG), die einen "früheren Zugang zur Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG eröffnet" (Paritätischer Gesamtverband 2020: 59).

3. Perspektive Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung: eine facettenreiche Debatte

Ausbildungsduldung

Die Abbildung der gesetzlichen Regelungen und Restriktionen hinsichtlich der Duldung und Ausbildungsduldung weist auf eine komplexe und paradoxe Situation der Arbeitsmarkt(integration) geflüchteter Personen hin: Einerseits sei der Eintritt in die Erwerbstätigkeit die Voraussetzung für umfassende Integration, andererseits sind die Zugangsbeschränkungen und Barrieren so hoch, dass aktive Ausschließungsmechanismen erkennbar werden (vgl. Etzold 2020: 155). Das Thema Ausbildungsduldung bildet in diesem Bericht einen symptomatischen Bestandteil für die europäische Migrationspolitik. Denn die Duldung, und das zeigen die Basisinformationen im oberen Teil, ist kein legaler und damit ein höchst prekärer Aufenthaltstitel, ein unsicherer Status, der nicht nur auf die "Mobilitätsrechte direkte Auswirkungen [hat], sondern auch auf (...) den Zugang zu Arbeit, Wohnen und staatlichen Sozialleistungen" (Nyers/Rygiel 2014: 199). Konkret kann das heißen, dass unterstützende Leistungen und "Eingliederungsinstrumente" (Heymann/Kolbe 2020: 231) wie Sprach- oder Integrationskurse verwehrt werden oder auch der Zugang zum Arbeitsmarkt durch Arbeitsverbote blockiert wird (vgl. ebd.). Dabei wird also sichtbar, dass der Aufenthaltsstatus ein Steuerungselement der Migrationspolitik ist und Selektionsprozesse hinsichtlich der (wirtschaftlichen) Nützlichkeit der Leute vornimmt, denen, die 'erwünscht' sind, Wege in den Arbeitsmarkt öffnet und den 'Unerwünschten' eben diese verschließt. Wie genau zeigt sich nun die oben benannte Paradoxie, wem nutzen die Gesetzmäßigkeiten zur Ausbildungsduldung und wo liegen die Hürden beim Eintritt in den Arbeits- bzw. Ausbildungsmarkt?

Die unterschiedlichen Aufenthaltsstatus betrachtend, zeigen sich beim Status der Duldung, wie bereits benannt, die größten Schwierigkeiten eine positive (Bleibe)Perspektive für die geduldete Person zu entwickeln. Gleichzeitig kann die Ausbildungsduldung im Gewirr der Aufenthaltsbestimmungen für geflüchtete Personen mit Blick auf die Geschichte der Duldung auch als Erfolg betrachtet werden, da die Ausbildungsduldungen einen (zwar schweren und langwierigen) Weg zu einem gesicherteren Aufenthalt und weg von Arbeitsverboten darstellen können. Für einige Personen kann sie somit ein Lichtblick und vorerst eine Entspannung der persönlichen Situation bedeuten. Gleichzeitig werden die mit der Ausbildungsduldung verbundenen Regelungen sehr

kontrovers diskutiert. So steht auf der einen Seite der Fortschritt, der geduldeten Menschen einen Weg zu mehr Rechtssicherheit bietet und damit als Errungenschaft und Win-Win-Situation gefeiert wird, da nun die Möglichkeit besteht, geduldete Personen für bestimmte Bereiche (in denen gerade Personal benötigt wird) bereitzustellen. Aus einer kritischen Perspektive wird die Ausbildungsduldung jedoch als "Beispiel für den Status geflüchteter Menschen als eine flexibel einsetzbare, prekarisierte Reservearmee mit unsicherem Ausgang für die eigene Biografie deklariert" (Heymann/Kolbe 2020: 232). Hier wird die "Praxis der Ausschließung derer, die als nicht nützlich gelten (...)" (ebd.) deutlich. Obwohl die Regelung grundsätzlich einen Fortschritt hinsichtlich des längerfristigen Aufenthaltes darstellt und eine damit verbundene kurzfristige Rechtssicherheit gegeben wird, lässt gerade die gleichzeitig fehlende Rechtssicherheit auf anderen Ebenen bewusste Ausschließungsprozesse möglich werden. Denn diese Ausschließungen basieren auf gesetzlichen Regelungen "welche auf Urteilen beruh[en] und über Verfahrensweisen (.) [verlaufen], deren Legitimität bezeugt und anerkannt" (Castel 2008: 82) ist. Demnach ist die Annahme nicht ungerechtfertigt, dass diese Ausschließungsmechanismen nicht zufällig, sondern eine bewusste und gerechtfertigte Ordnung sind (vgl. ebd.). Auch nach Georgi (2010) will „[d]ie utilitaristische Rationalität des Migrationsmanagements [...] Mobilität zur selben Zeit ermöglichen wie auch verhindern. Verhindern will sie nach wie vor die Mobilität all jener, die nicht ohne weiteres verwertbar sind" (ebd.: 153). Was aber bedeutet das im Einzelnen?

Ein zentraler Gegenstand ist die Tatsache und Problematik, dass die Duldung bzw. Ausbildungsduldung defacto kein Aufenthaltstitel ist. Es handelt sich hierbei lediglich um die "Aussetzung einer Abschiebung" (Brücker u.a. 2019: 7), weshalb die ständige Gefahr einer Abschiebung bestehen bleibt. Mit dieser auf Dauer prekären Situation werden die Integrationschancen der betreffenden Personen maßgeblich erschwert, weil keine Zukunftsplanung möglich ist (vgl. Etzold 2020: 161). Für Unternehmen erweist sich die gesetzliche Situation als meist sehr undurchsichtig, weshalb Personen mit unsicherer Bleibeperspektive als Arbeitnehmer*innen oder Auszubildende aus dem Rekrutierungsraster fallen. Ganz praktisch zeigt sich beides darin, dass zum einen Unternehmen und zum anderen die betreffenden Personen selbst aufgrund der hohen Rechtsunsicherheit "viele Investitionen in Ausbildung, Beschäftigung und Sprache gar nicht erst [...] [tätigen]" (Brücker 2019: 7). Menschen, denen Rechtssicherheit hinsichtlich ihres Aufenthaltsstatus verwehrt wird, nehmen laut Brücker u.a. in geringerer Zahl an Integrations- oder Sprachkursen teil als geflüchtete Menschen mit anerkanntem Schutzstatus (vgl. ebd.), wenn es ihnen überhaupt erlaubt ist. Denn die notwendigen Integrationsmaßnahmen zu nutzen, obliegt allein "Asylbewerber_innen mit 'guter Bleibeperspektive', Geduldete[n] mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG sowie 'arbeitsmarktnahe[n]' Asylbewerber_innen mit „unklarer Bleibeperspektive“, wenn sie vor dem 1. August 2019 eingereist sind und sich seit mindestens drei Monaten gestattet in Deutschland aufhalten" (Heymann/Kolbe 2020: 233). Die Personen, die sich nicht in diese Kategorien einsortieren lassen, weil sie nicht als arbeitsmarkt- oder bildungsnah bezeichnet werden, wird die Möglichkeit, bspw. einen geförderten Deutschkurs zu machen, verwehrt (vgl. ebd.).

Die Tatsache, dass der 'legale' Aufenthalt einer Person, bzw. die Verbesserung des Aufenthaltsstatus an den Ausbildungsplatz gebunden ist, macht auf mehrere Problematiken aufmerksam. Zum einen kann die Aufnahme einer Ausbildungstätigkeit einen "nötigenden Charakter" (Heymann/Kolbe 2020: 233) innehaben, da Auszubildende ihren Ausbildungsplatz nicht ihren Interessen und Fähigkeiten nach wählen (können), weil sie eben die Angebote annehmen müssen, wo

noch freie Plätze zur Verfügung stehen. (vgl. ebd.). Die Kopplung des Aufenthalts an den Ausbildungsplatz lässt Konformitätsdruck und Zwang entstehen und macht auch deutlich, dass die Verwertbarkeit, die Nützlichkeit für Arbeitsmarkt und Wirtschaft, höchste Priorität besitzt. Im Ausbildungsumfeld der betreffenden Personen kann das gravierende Folgen haben. Denn schlechte Arbeitsbedingungen, Ausbeutung und Rassismus müssen ggf. hingenommen werden, ohne dass sich die Betroffenen dabei zur Wehr setzen können, weil der Ausbildungsplatz und damit der Aufenthalt in Deutschland sonst gefährdet werden könnte – es besteht ein strukturelles Abhängigkeitsverhältnis. Auszubildende mit einer Ausbildungsduldung dürfen ihren Ausbildungsplatz nur einmal wechseln und haben sechs Monate Zeit, einen neuen Ausbildungsplatz zu finden (vgl. Faire Integration o.J.), sodass sich die Gefahr erhöht, dass prekäre Beschäftigungsverhältnisse wissentlich trotzdem eingegangen werden.

Neben der fehlenden Planungssicherheit einerseits für die Auszubildenden und andererseits für die Ausbildungsbetriebe erweist sich zudem die Rechtsunsicherheit bei einem Vertragsabschluss während des Asylverfahrens als hoch problematisch. Der (negative) Asylbescheid kann dazu führen, dass auch bereits bestehende Verträge nicht weitergeführt und Personen mit ihrer Abschiebung ins Herkunftsland konfrontiert werden (vgl. Brücker u.a. 2019: 7).

Eine weitere rechtlich vorgeschriebene Voraussetzung für die Duldung zu Ausbildungszwecken ist, die Mitwirkungspflicht bei der Klärung der Identität. Die Pflicht zur Mitwirkung bei der Identitätsklärung geduldeter Personen ergibt sich aus § 48 Abs. 3 S. 1 AufenthG. Der §60b regelt in dessen Folge, in welcher Weise Geduldete dieser Pflicht nachkommen müssen. Demnach sind Personen dazu verpflichtet sich zu bemühen, ihre Identität zu klären bzw. mindestens alle zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung zu ergreifen. In der Realität ist diese Klärung für Betroffene jedoch schwer zu erfüllen, „weil viele Herkunftsstaaten bei der Identitätsfeststellung nicht mitwirken (können). Insofern können diese Maßnahmen eine Ausbildungsduldung de facto auch dann verhindern, wenn die Betroffenen sich um die Klärung ihrer Identität bemühen“ (Brücker u.a. 2019: 6). Darüber hinaus bleibt fraglich, wer und wie die zumutbaren Maßnahmen zur Feststellung der Identität bewertet werden können. Nimmt man die wichtige Initiative des Landes NRW für die Einrichtung einer „Zentralen Informationsstelle für Identitätspapiere und Pässe“ (angelegt durch die GGUA) als Indikator für den Informationsstand, so ist davon auszugehen, dass in Ausländerbehörden zur Zeit (noch) keine einheitlichen Standards bzw. noch keine ausreichenden Informationen zu den Spezifika der einzelnen Länder zur Verfügung stehen. Eine solche Beurteilung scheint damit stark von dem subjektiven Ermessen der jeweiligen Mitarbeitenden der Ausländerbehörden abzuhängen. Zweifelhaft bleibt dadurch auch, ob die neuen Regelungen hinsichtlich der Ausbildungsduldung tatsächlich eine stärkere Rechtssicherheit geben oder ob sie auf subtilere Weise die Menschen nach wie vor in einem unsicheren Status und einer unsicheren Lebenssituation belassen. Gerade der Punkt der Identitätsklärung ist eine häufig unterschätzte oder übersehene Hürde in diesem Prozess. Für Menschen, die auf der Flucht aufgrund von Verfolgung ihre Papiere verloren haben oder aber deren Bürokratien im Herkunftsland nicht über systematische Dokumentationen verfügen, können die ihnen aufgetroffene Bringschuld des Identitätsnachweises nicht erbringen. Für sie wird die Bringschuld zu einem KO-Kriterium hinsichtlich einer stabilen Aufenthaltssituation, es sei denn die entsprechenden Behörden verfügen über Informationen, mittels derer ihnen die Situation in Herkunftsländern vermittelt wird.

Beschäftigungsduldung

Die Beschäftigungsduldung stellt, ähnlich wie die Duldung zu Ausbildungszwecken, eine weitere Möglichkeit zur Erlangung eines tatsächlichen Aufenthaltstitels dar. Sinn und Zweck des Gesetzes und des sogenannten Spurwechsels soll sein, 'gut integrierten' geduldeten Personen (wenigstens) einen (schmalen) Weg aus der Illegalität zu bieten – Personen, die sich als nicht ausreichend qualifiziert erweisen, kommt dieses Privileg nicht zugute. Mitunter aus diesem Grund knüpft das Gesetz, in §60d AufenthG geregelt, an eine Reihe von Voraussetzungen an, die im ersten Abschnitt bereits dargestellt wurden und einige Fragen aufwerfen, die wir im Folgenden kritisch diskutieren möchten.

Zunächst hervorzuheben ist die paradoxe Situation bezogen auf die verschiedenen Zeiträume und Fristen, die einzuhalten sind: Um eine Beschäftigungsduldung zu erhalten, muss eine Person bereits seit mindestens 12 Monaten eine Duldung besitzen, aber schon mindestens 18 Monate einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen. Auf diesem Weg eine Beschäftigungsduldung zu erlangen, erscheint jedoch kaum möglich, denn während der zwölf Monate bis zur Erteilung dieser, kann der Person die Duldung jederzeit wieder entzogen werden. Dies kann zu hohen Unsicherheiten und Überforderungen sowohl für die Arbeitnehmenden als auch für die Arbeitgebenden führen, weshalb Arbeits- oder Abschlussverträge möglicherweise nicht zustande kommen (vgl. Etzold 2020: 161f.). Die Einstellung ist aber wiederum Voraussetzung für die 30-monatige Beschäftigungsduldung. Hier könnte es deshalb sinnvoller sein, bereits bei Aufnahme einer Beschäftigung eine Beschäftigungsduldung zu erteilen (vgl. Brücker u.a. 2019: 8f.), ansonsten bleibt die Situation absurd und nicht nachvollziehbar. Bei genauem Hinsehen wird allerdings auch klar, dass die Komplexität der Voraussetzungen nicht grundlos so festgelegt worden ist.

Wie bereits angesprochen, befinden wir uns mit der Thematik der Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung unter anderem in einer Debatte um die Nützlichkeit der zugewanderten Personen. Aufenthaltsstatus sind an Arbeitsplätze gebunden, qualifizierte Menschen und Menschen mit positiver Bleibe- und Integrationsperspektive können Integrationskurse besuchen – andere nicht. Der Aufenthalt in Deutschland und eine Möglichkeit, sich auf dem Arbeitsmarkt einzubringen, sind - neben den Gründen politischer Verfolgung und humanitären Gründen - demnach auch an den wirtschaftlichen Nutzen einer Person gebunden. Folglich kann bleiben, wer Nutzen bringt, die anderen müssen gehen. Gleichzeitig – und das wirft neue Irritationen auf – wissen wir von Abschiebungen und Ausweisungen einzelner Personen und Familien, die den herausfordernden Weg über Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung zu mehr Rechtssicherheit gegangen sind und anschließend trotzdem abgeschoben wurden, weil sie bspw. nicht in den vorgeschriebenen Fristen eine Erwerbstätigkeit gefunden haben.

Schwer nachzuvollziehen bleibt auch die Regelung, die vorgibt, dass eine Person mindestens 35 Stunden pro Woche (20 Stunden pro Woche bei Alleinerziehenden) arbeiten muss. Diese Voraussetzungen 18 Monate lang zu erfüllen – insbesondere so lange (noch) keine Beschäftigungsduldung vorliegt, mit der ständigen Gefahr jederzeit die Duldung entzogen zu bekommen – erscheint kaum leistbar; zumindest nicht ohne Unterstützung von außen. Alternativ könnte hier, um den Druck auf die betreffenden Personen zu verringern und deren tatsächlichen Chancen auf eine Beschäftigungsduldung zu erhöhen, beispielsweise formuliert werden, dass der Lebensunterhalt selbständig gesichert werden und einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgegangen werden müsse (vgl. Brücker u.a. 2019: 8f.), sodass sich die Voraussetzungen auf ein umsetzbares Maß reduzieren.

Der Nachweis über hinreichende mündliche Kenntnisse der deutschen Sprache erscheint zunächst als eine legitime Forderung. Die Zugangsmöglichkeiten zu Sprach- oder Integrationskursen unterscheiden sich unter den geduldeten Personen jedoch erheblich. Wird ihnen dann das Privileg zugesprochen, geht dies mit einer verpflichtenden Teilnahme an den Kursen und Sanktionierungen in Form von Ausschluss von der Beschäftigungsduldung bei Nichtwahrnehmen des Kurses einher. Je nach Arbeitsbereich oder sozialem Umfeld kann es außerdem schwer sein, ausreichend Sprachkenntnisse zu erlangen. Wie bereits erwähnt, ist nachgewiesen, dass Menschen mit einer guten Bleibeperspektive und einem legalen Aufenthaltsstatus mehr in das Erlernen der Sprache investieren (können) als jene, die wissen, dass sie jederzeit wieder abgeschoben werden könnten. Des Weiteren stellt das Thema der Identitätsklärung, wie in Bezug auf die Ausbildungsduldung benannt, auch bei der Beschäftigungsduldung ein für manche Menschen unüberwindbares Hindernis dar.

Dass die Beschäftigungsduldung einen hürdenreichen Weg voraussetzt, zeigt sich auch in den entsprechenden Zahlen: insgesamt kommt die Möglichkeit der Beschäftigungsduldung für keine große Zahl der geduldeten Personen im erwerbsfähigen Alter in Frage. Von rund 140.694 Geduldeten in Deutschland (Stand 30.04.2019) können maximal 25% die Auflagen für die lebensunterhaltssichernde Beschäftigung erfüllen. Gemeinsam mit ihren Familienangehörigen beträfe das demnach lediglich rund 45.000 Menschen. Geduldete Personen müssen, wie im Verlauf festgestellt, mit einer hohen Rechtsunsicherheit und damit in prekarierten Situationen leben. Ihr Status wird illegalisiert, eine generelle Skepsis und auch Kontrollen bezüglich ihrer Straffreiheit sind nicht unüblich. Dabei sind gerade sie es, die durch rechtliche Regelungen der Gefahr ausgesetzt werden, ausgebeutet und rechtswidrig behandelt zu werden. Wie bereits ausgearbeitet, stellt die Abhängigkeit des Aufenthalts an eine Erwerbstätigkeit immer auch ein Risiko dafür dar, dass prekäre und ausbeuterische Arbeitsverhältnisse in Kauf genommen werden (müssen). Ob die Wachsamkeit der Behörden an dieser Stelle genauso ausgeprägt ist, bleibt fraglich.

Am Ende steht dann noch die Frage, ob sich der Aufwand, die Barrieren und Voraussetzungen so hochzuhalten, um Menschen einen Türspalt zu einem sicheren Aufenthaltsstatus zu öffnen, finanziell rechtfertigen lässt. Welche Kosten entstehen eigentlich für den Staat und die Kommunen auf bürokratischer Ebene und in der Umsetzung von Ausbildungs- und Beschäftigungsduldungen? Ist das nicht alles ausgesprochen teuer und deshalb, abgesehen von den bereits aufgeführten Irritationen, noch weniger begründbar? Wenn kein Weg aus der Illegalisierung und keine Option zu einem sicheren Aufenthaltsstatus gefunden wird, droht, und das sollte im Verlauf des Textes deutlich geworden sein, den betroffenen Personen die Zuordnung eines „speziellen Status“ (Castel 2008: 81). Sie werden als „eine Kategorie zweitklassiger Staatsbürger[*innen]“ kategorisiert, die „(...) einer eigenen Gesetzesordnung unterworfen sind“ (ebd.). Die Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung können dabei als Schritte in die richtige Richtung betrachtet werden. Dass das „Wirrwarr“ an Regelungen schon eine befriedigende Lösung für Migration und Integration darstellt, mag dennoch bezweifelt werden.

Eine für alle Beteiligten akzeptable Lösung erfordert weitere politische, praktische und wissenschaftliche Anstrengungen. Abschließend wird aber vor allem eines deutlich: in Fällen einer Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung ist ein hohes Maß an Unterstützung für die betroffenen Personen notwendig, um die verworrene Situation und die schwer nachzuvollziehenden Gesetzmäßigkeiten zu durchblicken. Im Idealfall müssten von Beginn an Unterstützungsangebote bereitstehen, die die Menschen bestmöglich darauf vorbereiten, später die Anforderungen an eine Beschäftigungsduldung erfüllen zu können. Auch wenn hierdurch die Rechtsunsicherheit nicht

vollständig erlischt, so kann dies dennoch die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass Menschen Zugang zu einem sichereren Status erlangen.

4. Fazit

Die Beispiele der Ausbildungs- wie der Beschäftigungsduldung aber auch der Umgang mit dem § 60b AufenthG stehen paradigmatisch für eine facettenreiche und fluide Ein- und Ausschlusspolitik im Bereich Migration. Gerade der schmale Korridor für den in Rede stehenden Personenkreis verweist auf Mindestmöglichkeiten, die wichtig sind für eine individuelle Lebensplanung und -gestaltung, ebenso wie auf die selektiven Ausschlüsse, die an der Trennkategorie der Nützlichkeit realisiert werden. Die damit verbundene Begründungs- und Legitimationsarbeit bedeutet im Gewirr der Regelungen in Kombination mit der Bewältigung multipler Komplikationen für die Gruppe geduldeter Menschen nicht selten eine strukturelle Überforderung. Weder die notwendige Kenntnis (gesetzlicher) Codes im Umgang mit Behörden und potenziellen Arbeitgebern noch eine Lobby stehen zur Herstellung/zum Erhalt von Handlungsmacht zur Verfügung.

In diesem Sinne die Spielregeln kennen und deren Bedeutung entsprechend im Sinne der Klientel zu nutzen, wird für die Arbeit mit und für die geduldeten Menschen zu einem immens wertvollen Gut in diesem Feld Sozialer Arbeit. Persönliche Hilfe reicht im Zuge dessen von der Erläuterung der Regelungen des § 60 AufenthG im Kontakt mit Arbeitgebern bis zur Vermittlung der Unmöglichkeit des Bebringens von Ausweispapieren (z.B. Geburtsurkunden) aufgrund fehlender bürokratischer Regelungen im Herkunftsland. Die gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender (GGUA) richtet zurzeit im Zusammenhang mit einem Förderprogramm in NRW eine „Zentrale Informationsstelle für Identitätspapiere und Pässe“ ein, die es den Akteur*innen vor Ort erlaubt, sich qualifiziert über die Hindernisse der Nachweisführung in Herkunftsländern geflüchteter Menschen zu informieren. Diese ist jedoch noch nicht öffentlich verfügbar. Derartige Information auszubauen und zu verstetigen, sie fortzuschreiben und öffentlich zu machen, trüge dazu bei, das (auch politische) Mandat qualifiziert realisieren zu können. Es wäre ein Schritt.

Quellen

BUNDESMINISTERIUM DES INNERN, BAU UND HEIMAT (o.J.): Häufig gestellte Fragen zum Thema: Aufenthaltsrecht, Online im Internet: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/faqs/DE/themen/migration/aufenthaltsrecht/aufenthaltsrecht-liste.html#f10004658> [Stand: 17.11.2021].

BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (2016): Duldung: Was ist eine Duldung und mit welchen Rechten ist sie verbunden? Online im Internet: <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/233846/definition-fuer-duldung-und-verbundene-rechte> [Stand: 17.11.2021].

BRÜCKER, Herbert u.a. (2019): IAB-Stellungnahme. Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung sowie zu den Anträgen der Fraktionen der FDP,

- Bündnis 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit: Nürnberg.
- CASTEL, Robert (2008): Die Fallstricke des Exklusionsbegriffs. In: Bude, Heinz/ Willisch, Andreas (Hrsg.): Exklusion. Die Debatte über die "Überflüssigen". Frankfurt a. Main: Suhrkamp Verlag, 69-86.
- DER PARITÄTISCHE GESAMTVERBAND (2020): Arbeitshilfe zum Thema Flucht und Migration. Ausbildung und Arbeit als Wege zu einem sicheren Aufenthalt? Die Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung (1. Aufl.).
- ETZOLD, Benjamin (2020): Fragmentierungen im Feld des Asyls. Alte Hürden und neue Hierarchien beim Arbeitsmarktzugang von Geflüchteten in Deutschland. In: Binner, Kristina/ Scherschel, Karin (2020): Fluchtmigration und Gesellschaft. Von Nutzenkalkülen, Solidarität und Exklusion, Weinheim/Basel: Beltz, 149-168.
- FAIRE INTEGRATION (o.J.): Was ist eine Ausbildungsduldung? Was bedeutet "3+2-Modell"? Online im Internet: [Was ist eine Ausbildungsduldung? Was bedeutet „3+2-Modell“? \(Faire Integration\) \(faire-integration.de\)](https://www.faire-integration.de) [Stand: 10.11.2021].
- GEORGI, Fabian (2010): For the Benefit of Some: The International Organization for Migration and ist Global Migration Management, in: Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (Hg.), The Politics of International Migration Management. Basingstoke/New York, 45-72.
- HEYMANN, Katrin/ KOLBE, Christian (2020): Aktivierung im Grenzregime: Nützlichkeitsduldungen und andere Formen selektiver Integration geflüchteter Leute in den deutschen Arbeitsmarkt. In: Sozial Extra. Zeitschrift für Soziale Arbeit, 4/2020, Springer VS.
- INFORMATIONSVORBUND ASYL & MIGRATION (2020): Duldung, Online im Internet: <https://www.asyl.net/themen/aufenthaltsrecht/sonstiger-aufenthalt/duldung/> [Stand: 17.11.2021].
- NYERS, Peter/ RYGIEL, Kim (2014): Citizenship, migrantischer Aktivismus und Politiken in Bewegung. In: Heimeshoff, Lisa-Marie u.a. (2014): Grenzregime II. Migration, Kontrolle, Wissen. Transnationale Perspektiven, Berlin/ Hamburg: Assoziation A, 197-216.
- PRO ASYL (2020): Was ist eigentlich eine »Duldung«? Online im Internet: <https://www.proasyl.de/hintergrund/was-ist-eigentlich-eine-duldung/> [Stand: 17.11.2021].