

Komplizierte Rechtslagen und überlastete Zuwanderungsbehörden

Anne-Katrin Lothar

Schwierigkeiten bei der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten zeigen Bedarfe für Entbürokratisierung bei der Zuwanderungsverwaltung auf

Lange Bearbeitungszeiten, unklare Zuständigkeiten und fehlende Erreichbarkeiten führen dazu, dass die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten erschwert wird.

Es ist kompliziert... Es ist allgemein bekannt, und leider auch berüchtigt, dass Deutschland als Land der Bürokratie gilt. Wie schwerwiegend die Konsequenzen dessen für Menschen aus dem Ausland sind, bekommen diese vor allem beim Besuch der Zuwanderungsbehörde zu spüren. Diese Behörde ist unter anderem zuständig für die Erteilung bzw. Verlängerung von Aufenthaltstiteln, Erteilungen von Beschäftigungserlaubnissen, auch für Fragen der Identitätsklärung und schließlich für Rückkehr und Abschiebung. Dort findet sich die Verwaltungszuständigkeit für ein Sammelsurium an Themen, die regelmäßig juristisch hochkomplex sind.

Ein Beispiel: Eine ausländische Person möchte in Deutschland eine Ausbildung machen. Jetzt gäbe es theoretisch, abhängig von der speziellen Situation, drei verschiedene Aufenthaltstitel, die dafür in Frage kommen würden (s. Grafik unten).

Das ist für Betroffene keine besonders transparente Lage. Schwierigkeiten den jeweils richtigen Titel zu vergeben, haben auch die Mitarbeitenden der Ausländerbehörden. Das Asyl- und Migrationsrecht ist einem ständigen Wandel unterlegen. Es scheint für Politiker*innen die Stellschraube zu sein, an der immer wieder

gedreht wird, wenn man es nach rechts tendierenden Bevölkerungsteilen gern recht machen möchte. Seit Jahren erfährt das Migrationsrechts immer neue Wellen an Verkomplizierungen in den Bereichen möglicher Aufenthaltsverfestigung und Integrationsperspektiven bzw. Verschärfungen nicht zuletzt mit Blick auf Geflüchtete und die Ausreisepflichtigen unter ihnen – besonders in zeitlicher Nähe zu Wahlen.

Wann immer es ein neues Gesetz gibt, reicht es nicht, sich mit dem Gesetzestext auseinanderzusetzen. Dazu kommen noch Anwendungshinweise des Bundesinnenministeriums (BMI) und regelmäßig Erlasse zur Verwaltungsumsetzung von den jeweiligen Bundesländern.

Was bedeutet das für Geflüchtete?

Vor allem Geflüchtete mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus sind davon benachteiligt, wenn die Zuwanderungsbehörden offenbar langsam arbeiten und kaum erreichbar sind. Denn vor allem für Geflüchtete in unsicherer Aufenthaltssituation ist es wichtig, Integrationsleistungen nachzuweisen, in einen sicheren Aufent-

Rechtsgrundlage	Titel	Von Deutschland aus möglich?	Voraussetzungen (nicht vollständig, Einzelfall muss geprüft werden)
§ 16a Aufenthaltsgesetz (AufenthG)	Berufsausbildung; berufliche Weiterbildung	i.d.R. nicht (Ausnahme: Aufenthaltstitel nach § 24 AufenthG)	Lebensunterhaltssicherung, Visumsantrag muss im Ausland bei Botschaften gestellt werden, kein Bafög Anspruch
§ 16g AufenthG	Aufenthaltserlaubnis zur Berufsausbildung für ausreisepflichtige Ausländer	Ja, bei Duldung aus Vorduldung	Lebensunterhaltssicherung, Identität muss durch Pass geklärt sein, kein Bafög Anspruch, Vorduldungszeit, keine Ausschlussgründe
§ 60c AufenthG	Ausbildungsduldung	Ja, bei Duldung aus Vorduldung	Identität muss geklärt sein, Vorduldungszeit, keine Ausschlussgründe

haltstitel zu wechseln und somit eine gute Bleibeperspektive zu gewinnen.

Eine Möglichkeit für Geduldete, deren Asylantrag abgelehnt, aber deren Abschiebung ausgesetzt wurde, ist es, eine Ausbildung zu beginnen. Dann können sie in der Regel entweder eine Ausbildungsduldung (§ 60c AufenthG) oder eine Aufenthaltserlaubnis zur Berufsausbildung (§ 16g AufenthG) beantragen.

Zumindest theoretisch. Das Beispiel der folgenden, aus unterschiedlichen uns bekannten Personen zusammengestellten fiktiven Person veranschaulicht die Leidensgeschichte von Geflüchteten, die auf die ein ermessenspositives Behördenhandeln angewiesen sind.

Denn was passiert, wenn Tarik L., ein 20-jähriger Geduldeter aus dem Irak, von der Zuwanderungsbehörde keine Antwort auf seinen Antrag erteilt? Sagen wir mal, dass Tarik Ende Juni ein Interview mit einer kleinen Handwerksfirma hatte, für einen Ausbildungsplatz als Elektrotechniker. Nachdem er sich sehr über die Zusage gefreut hatte, ging der Hürdenlauf los: Welcher der beiden möglichen Aufenthaltstitel nach § 16g oder § 60c AufenthG kommt für Tarik in Frage? Er sucht sich Hilfe bei der (chronisch überlasteten und unterfinanzierten) Migrationsberatung, deren Mitarbeitende ihm erklären, dass seine Ausbildungsvergütung zu niedrig für die Erteilung einer Erlaubnis gem. § 16g AufenthG ist und er deswegen nur die Ausbildungsduldung beantragen kann. Dann braucht Tarik mindestens seinen Ausbildungsvertrag, die Eintragung der Ausbildungsstelle bei der zuständigen Kammer, den Nachweis über seine Sprachkenntnisse und den Nachweis über die geklärte Identität.

Tarik ist es mit Hilfe der Migrationsberatung und seines zukünftigen Arbeitgebers gelungen, alle Dokumente zusammenzubringen und schickt sie jetzt im Original zur Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis an die zuständige Zuwanderungsbehörde. Dies ist Anfang Juli passiert, die Ausbildung soll zum 1. September starten.

Da Tarik eine Duldung hat, darf er ohne die Erlaubnis der Zuwanderungsbehörde nicht arbeiten („Aber wieso? Es gibt doch einen Fachkräftemangel...“ denken Sie sich jetzt vielleicht? – zu Recht!) und auch seine Ausbildung nicht antreten.

Wir springen ein bisschen vor in der Zeit: Es ist jetzt Ende August und Tarik hat immer noch nichts von der Behörde gehört, er und auch sein Ausbildungsbe-

Forschungsbericht

Immer bessere Beschäftigungsquote bei Geflüchteten

In einem aktuellen Forschungsbericht des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) wird die Arbeitsmarktintegration der zwischen 2013 bis Mitte 2019 nach Deutschland zugezogenen Geflüchteten untersucht.

Demnach sind sowohl die Erwerbstätigenquoten als auch die Verdienste seit dem Ende der COVID-19-Pandemie merklich gestiegen und die Qualität der Arbeitsmarktintegration insgesamt hat sich verbessert. Im Jahr 2022 erreichte die durchschnittliche Erwerbstätigenquote der 2015 Zugezogenen 64 Prozent. Unter allen Geflüchteten mit einer Aufenthaltsdauer von acht Jahren oder länger waren es 68 Prozent. Gut 90 Prozent der beschäftigten Geflüchteten ab einer Aufenthaltsdauer von drei bis vier Jahren gehen einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach, was dem Anteil aller Beschäftigten in Deutschland entspricht. Auch die durchschnittliche Wochenarbeitszeit entspricht dem nationalen Beschäftigungsdurchschnitt.

Zugleich nimmt der Anteil befristeter und geringfügiger Beschäftigung sowie der Arbeitnehmerüberlassung mit zunehmender Aufenthaltsdauer ab. Rund drei Viertel der 2015 zugezogenen Geflüchteten gehen einer Fachkrafttätigkeit oder höher qualifizierten Erwerbstätigkeit nach. Der mittlere Bruttomonatsverdienst (Median) aller erwerbstätigen Geflüchteten lag 2022 bei 2.200 Euro, unter Vollzeitbeschäftigten bei 2.500 Euro. Der mittlere Bruttostundenlohn von knapp 14 Euro liegt über der Niedriglohnschwelle in Deutschland und entspricht rund drei Viertel des mittleren Bruttostundenlohns aller Beschäftigten in Deutschland. Damit ist der Lohnunterschied noch erheblich, was aber auch auf das niedrigere Durchschnittsalter der Geflüchteten zurückgeführt werden kann.

Das Gendergefälle bei den Erwerbstätigenquoten bleibt hoch. Geflüchteten Frauen gelingt es sowohl im Vergleich mit geflüchteten Männern wie mit deutschen Frauen nur seltener in Beschäftigung zu gehen. Allerdings sind die Erwerbstätigenquoten der geflüchteten Frauen in den letzten beiden Jahren deutlich gestiegen.

Die mit zunehmender Aufenthaltsdauer steigenden Erwerbstätigenquoten und Verdienste lassen sich auf individuelle und institutionelle Faktoren zurückführen. Die Geflüchteten verbessern in dieser Zeit ihre Deutschkenntnisse, erreichen höhere Bildungs- und Ausbildungsabschlüsse, lassen zunehmend im Ausland erworbene berufliche Qualifikationen anerkennen und bauen persönliche Netzwerke auf, die die Arbeitsmarktintegration erleichtern. Zugleich werden mit dem Abschluss der Asylverfahren, der Aufhebung von Beschäftigungsverboten und dem Auslaufen von Wohnsitzauflagen institutionelle Hürden schrittweise abgebaut. Beschäftigung bei Geflüchteten steigert ihren Anteil an Integrations- und Berufssprachkursen, ihre Motivation für Ausbildung oder Studium und für die Anerkennung ihrer ausländischen Qualifikationen.

Die Anerkennung von Asylanträgen steht ebenfalls in positivem Zusammenhang mit den Erwerbstätigenquoten. Beschäftigungsverbote, Wohnsitzauflagen und soziale Sachleistungen bedingen niedrigere Erwerbstätigenquoten. Subjektive Willkommensgefühle fördern die Erwerbstätigkeitswahrscheinlichkeit.

Institutionelle Hürden oder Integrationsmaßnahmen beeinflussen Integrationschancen von Frauen und Männern unterschiedlich: Frauen profitieren deutlich stärker von Integrations- und Berufssprachkursen sowie Bildungsabschlüssen in Deutschland. Die Auswirkungen von Asylverfahrensentscheidungen, Beschäftigungsverboten und Wohnsitzauflagen wirken bei Männern negativer.

Download: IAB-Forschungsbericht „Institutionelle Hürden beeinflussen Umfang und Qualität der Erwerbstätigkeit von Geflüchteten“:
<https://doku.iab.de/forschungsbericht/2024/fb1224.pdf>
<https://t1p.de/zm44w>

trieb werden so langsam nervös. Er versucht, bei der Zuwanderungsbehörde anzurufen und nachzufragen, aber niemand geht ans Telefon. Er schreibt eine Email, auf die er keine Antwort erhält. Er geht erneut zur Migrationsberatung, auch die versuchen, die Behörde zu erreichen – ebenso erfolglos...

Das Datum des Ausbildungsbeginns kommt und geht – aber die Beschäftigungserlaubnis nicht... Tarik steht mit leeren Händen da, sein Arbeitgeber ist verzweifelt, braucht er doch dringend Nachwuchs. Es wäre möglich, dass Tarik die Ausbildung später noch anfängt, aber dabei nicht zu viel von der Berufsschule verpassen darf. Inzwischen versucht er täglich, die Zuwanderungsbehörde zu erreichen, auch persönlich wollte er vorsprechen, wurde aber von der Security an der Tür abgewiesen. Selbst wenn Tarik oder sein Betrieb am Telefon jemand erreichen, heißt es in der Regel, dass man sich gedulden muss, es gibt entweder einen hohen Krankenstand, eine hohe Arbeitsbelastung oder sehr viele neue Gesetze, in die man sich erst einarbeiten muss. Oder alles zusammen.

Das Problem bleibt bestehen – und wird immer größer

Wie am Anfang erklärt wurde, stimmt dies auch alles. Die Arbeit der Zuwanderungsbehörden ist nicht leicht. Ein durch hohe Fallzahlen, die Covid-Pandemie, die Folgen des russischen Angriffskrieges in die Ukraine und nicht zuletzt die unnötig komplizierte und intransparente Gesetzeslage bedingter Bearbeitungsrückstau, bei gleichzeitig zu geringer personeller Besetzung sind einer fristgerechten Erledigung der Aufgaben nicht gerade zuträglich.

Dennoch sind es vor allem die Geflüchteten, die besonders unter dysfunktionalen Strukturen leiden – denn für sie haben bürokratische Hürden und Verzögerungen regelmäßig existenzielle und Risiken des Aufenthaltes zur Folge. Tarik konnte seine Ausbildung nicht beginnen und muss jetzt ein weiteres Jahr warten, bevor er erneut die Chance hat. Das ist ein ganzes Jahr, in dem er von Sozialleistungen leben muss! Und sein Betrieb wird es sich zwei Mal überlegen, bevor er erneut einen Geflüchteten einstellen wird. Denn auch er hat jetzt für ein Jahr eine unbesetzte Leerstelle.

Beispielsweise sollen bei der Kieler Zuwanderungsbehörde Anfang Okto-

ber noch eine zweistellige Zahl an unterschiedlichen Anträgen auf Ausbildungsduldung liegen, die in Bearbeitung sein sollen. Das betrifft Ausbildungen, die entweder Anfang August oder Anfang September hätte beginnen sollen.

Das Beispiel von Tarik ist verfremdet. Er steht hier fiktiv für mindestens 15 Personen, zu denen der Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein und das Beratungsnetzwerk Alle an Bord! Perspektive Arbeitsmarkt für Geflüchtete Kontakt hatten, die aufgrund des zögerlichen Verwaltungshandelns entweder eine Ausbildung nicht oder nur durch das massive Engagement von Unterstützenden im Zusammenarbeiten mit den Zuwanderungsbehörden gerade noch rechtzeitig anfangen konnten.

Auch auf Bundesebene gehen die Zahlen von Geflüchteten mit einer Ausbildungsduldung zurück: Ende 2022¹ hatten noch 6.811 Geduldete einen Aufenthaltsstatus nach § 60c AufenthG, zum 30. Juni 2024² waren es nur noch 3.123, weniger als halb so viele. In Schleswig-Holstein ist die Lage sogar noch dramatischer: Hier hat sich die Zahl von Ausbildungsduldungen von 268 Ende 2022 auf nur noch 110 im Juni 2024 verringert.

Diese Problemlage verschärft sich nur immer weiter, durch weitere komplexe und restriktive Rechtslagen, die die Verfahren verkomplizieren und für die Betroffenen noch undurchschaubarer sind. Die von Bund und Ländern angekündigten Abschiebungsoffensiven werden zum einen für eine Externalisierung von auf dem Arbeitsmarkt fehlenden Fach- und Arbeitskräften und zum anderen zu einer noch stärkeren Belastung der Zuwanderungsbehörden mit volkswirtschaftlich unproduktiven Bürokratismen führen.

Es würde viel mehr Sinn ergeben, die Energie der Zuwanderungsbehörden in etwas Positives zu stecken, was den Betroffenen zu Gute kommt, Betriebe unterstützt und dem Staat am Ende sogar Geld spart: Beschäftigungserlaubnisse und Ausbildungsduldungen endlich zeitnah erteilen!



Anne-Katrin Lothar ist Projektleiterin in der Koordination des Netzwerks Alle an Bord! Perspektive Arbeitsmarkt für Geflüchtete beim Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein. www.alleanbord-sh.de

¹ <https://dserver.bundestag.de/btd/20/058/2005870.pdf>

² <https://dserver.bundestag.de/btd/20/130/2013040.pdf>



Reza Mohammad Pour: Schrei im Dunkeln 3.