

# BEER

Berliner Beiträge zur Integration und Migration

Joachim Genge  
Imke Juretzka

**Ausschluss oder Teilhabe**  
Rechtliche Rahmenbedingungen für  
Geduldete und Asylsuchende – ein Leitfaden

Aktualisierte Auflage 2008

# BERLYN

# Ausschluss oder Teilhabe

Rechtliche Rahmenbedingungen  
für Geduldete und Asylsuchende – ein Leitfaden

Aktualisierte Auflage (2008)

Joachim Genge und Imke Juretzka

## **Impressum**

Autoren:

Rechtsanwalt Joachim Genge und Assessorin Imke Juretzka

Herausgeber:

Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration

Potsdamer Straße 65

10785 Berlin

Tel.: 030 / 9017 2363

Fax: 030 / 9017 2320

E-Mail: [Integrationsbeauftragter@intmig.verwalt-berlin.de](mailto:Integrationsbeauftragter@intmig.verwalt-berlin.de)

Internet: [www.integrationsbeauftragter-berlin.de](http://www.integrationsbeauftragter-berlin.de)

oder [www.berlin.de/lb/intmig/](http://www.berlin.de/lb/intmig/)

2. aktualisierte Auflage

Copyright © 2008 Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration

Druck:

Mercedes Druck, Berlin

März 2008

Das Projekt *bridge-Brücke zur Re-Integration durch grundlegende Kompetenzentwicklung* wurde durch den

Europäischen Sozialfond gefördert



**ISBN: 978-3-938352-36-6**

# Inhalt

<b>Vorwort</b>	<b>5</b>
<b>I. Einleitung</b>	<b>6</b>
<b>II. Fluchtgründe anhand von Fallbeispielen</b>	<b>6</b>
<b>III. Zahlen und Fakten</b>	<b>7</b>
<b>IV. Aufenthaltsrecht</b>	<b>7</b>
1. Ein kurzer Überblick	7
2. Aufenthaltsgestattung	8
3. Duldung	9
4. Gemeinsamkeiten von Duldung und Aufenthaltsgestattung	10
4.1 Residenzpflicht und Wohnsitzauflage	10
4.2 Erwerbstätigkeit	11
4.3 Familienzusammenführung	11
4.4 Einbürgerung	11
4.5 Förderung der Integration	11
<b>V. Bleiberecht</b>	<b>11</b>
1. Vorgeschichte: Der IMK-Beschluss 2006	11
2. Die gesetzliche Altfallregelung 2007	12
3. Voraussetzungen für das Bleiberecht	12
4. Folgen der Erteilung des Bleiberechts	13
4.1. Erwerbstätigkeit	13
4.2. Vermittlung durch die Agentur für Arbeit	13
4.3. Soziale Rechte und Leistungen	14
5. Voraussetzungen für die Verlängerung des Bleiberechts	14
6. Folgen der Ablehnung	14
<b>VI. Sozialrecht</b>	<b>15</b>
1. Zugang zu sozialen Sicherungssystemen	15
2. Arbeitslosengeld II / Sozialhilfe	15
3. Krankenversicherung im Rahmen der Sozialhilfe	16
4. Kinder- und Jugendhilfe, Kindergeld und Elterngeld, Unterhaltsvorschuss	16
5. BAföG und BAB	16
<b>VII. Zugang zu Arbeit und Bildung</b>	<b>17</b>
1. Begriffe	17
2. Verfahren	17
3. Erlaubnis der Erwerbstätigkeit auf Antrag	17
3.1. Selbständigkeit	17
3.2. Beschäftigung (Lohnarbeit und Ausbildung)	17
3.2.1. Antragsprüfung mit Beteiligung der Agentur für Arbeit	19
3.2.1.1. Arbeitsmarktprüfung	19
3.2.1.2. Vorrangprüfung	19
3.2.1.3. Zustimmung ohne Vorrangprüfung	20
a) bei Aufenthaltserlaubnis	20
b) bei Duldung	20
c) bei Aufenthaltsgestattung	21
d) Härtefallregelung	21
e) Globalzustimmung	21
3.2.2. Beschäftigungserlaubnis ohne Beteiligung der Agentur für Arbeit	21

3.3. Arbeitsverbote	22
3.3.1. Arbeitsverbot im ersten Jahr	22
3.3.2. Allgemeines Arbeitsverbot für Geduldete	22
4. Zugang zu Bildung	23
4.1. Schulbesuch	23
4.2. Berufsvorbereitung und außerbetriebliche Ausbildung	23
4.3. Schulische Ausbildung	23
4.4. Berufsausbildung	23
4.5. Studium	24
4.6. Ausreisepflicht und Beendigung von Schul- und Berufsausbildung	24
5.Rechtsmittel	24
6.Verlängerung der Beschäftigungserlaubnis	25
7.Gestattung der Erwerbstätigkeit durch Gesetz	25
8.Aufenthaltserlaubnisse für Bildung und Erwerbstätigkeit	25
9.Fazit	25
<b>VIII. Perspektiven</b>	<b>27</b>
<b>Anhang 1:</b> Quellen,Informationen	29
<b>Anhang 2 :</b> Gesetzestext zur gesetzlichen Altfallregelung, §§ 104 a,b AufenthG	30

# Vorwort

## des Beauftragten des Senats von Berlin für Integration und Migration

Seit dem Erscheinen der ersten Auflage dieses Leitfadens zum Jahresende 2006 hat sich viel getan. Die Chancen zur Verfestigung des Aufenthalts haben sich für einige der ca. 195.000 in Deutschland lebenden Asylsuchenden und Geduldeten verbessert. Zugleich wurden die rechtlichen Hürden beim Zugang zum Arbeitsmarkt für Viele gesenkt. Aufgrund des Bleiberechtsbeschlusses der Innenminister der Länder vom 17.11.2006 sowie des 2. Änderungsgesetzes zum Zuwanderungsgesetz vom August 2007 haben nunmehr einige der langjährig geduldeten Personen in Deutschland die Möglichkeit, ihren Aufenthalt zu verfestigen und einer regelmäßigen Beschäftigung nachzugehen. Im Berliner Integrationskonzept 2007 wurde eine ausdrückliche Unterstützung dieser Flüchtlinge bei der Arbeitsplatzsuche zugesagt, um ihnen eine Zukunft in Berlin zu ermöglichen.

Diese Tendenz, den Arbeitsmarkt auch für Menschen ohne verfestigten Aufenthalt zu öffnen, begrüße ich schon aus humanitären Gründen, halte sie aber auch aus ökonomischen Gründen für dringend geboten. Trotzdem scheitert eine Vielzahl der Flüchtlinge ohne festes Bleiberecht nach wie vor an den weitgefassten Ausschlussstatbeständen der Altfallregelungen. Die Erleichterungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt gelten nicht für alle langjährig Geduldeten und auch nicht für Asylsuchende.

Um Chancengleichheit für die Betroffenen herzustellen und um ihre Kompetenzen sinnvoll nutzen zu können, müssen weitere Zugangsbeschränkungen abgebaut werden: Viele Asylsuchende und Geduldete müssen heute Deutschen und Unionsbürgern den Vortritt bei der Stellenbesetzung lassen. Diese Regelung ist nicht nur diskriminierend, langfristig wird auch die demografische Entwicklung einen freien Zugang zum Arbeitsmarkt für alle in Deutschland lebenden Arbeitskräfte erfordern. Asylsuchende und Geduldete sollten daher von Anfang an die Möglichkeit erhalten, zu arbeiten und finanziell auf eigenen Füßen zu stehen.

Auch müssen Jugendliche, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus, nach Beendigung der Schule uneingeschränkt Zugang zu Qualifizierungsmaßnahmen erhalten. Derzeit können sie oft weiterführende Bildungsangebote nicht nutzen, keine Ausbildung beginnen und in der Regel nicht studieren.

Die Anknüpfung jeder Erlaubnis einer selbständigen Tätigkeit an den Aufenthaltsstatus lässt sich ebenfalls nicht rechtfertigen. In vielen Berufszweigen wird üblicherweise auf Honorarbasis gearbeitet. Ohne festen Aufenthalt können jedoch derzeit keine kleinstunternehmerischen Tätigkeiten ausgeübt werden, nicht einmal Dolmetschertätigkeiten, da diese gewöhnlich auf Stundenbasis abgerechnet werden.

Die Berliner EQUAL Entwicklungspartnerschaft bridge hat von 2005 bis 2007 Asylsuchende und Geduldete beraten und für den Arbeits- und Ausbildungsmarkt qualifiziert. Dabei haben nicht nur die Teilnehmenden ihre Kompetenzen unter Beweis gestellt. Es konnte auch gezeigt werden, welche Potentiale der Gesellschaft durch ihren weitgehenden Ausschluss vom Arbeits- und Ausbildungsmarkt verloren gehen.

Angesichts der zahlreichen aktuellen Veränderungen sind für juristische Laien verständliche Informationen notwendig. Der vorliegende Leitfaden hilft allen, die mit Flüchtlingen arbeiten, derzeit vorhandene Spielräume zu erkennen und gibt einen umfassenden Überblick über die geltende Rechtslage.



Günter Piening  
Beauftragter für Integration und Migration des Berliner  
Senats

## I. Einleitung

Der vorliegende Leitfaden will in verständlicher und anschaulicher Weise die ausländerrechtlichen Rahmenbedingungen des Lebens von Asylsuchenden<sup>1</sup> und Flüchtlingen mit Duldung in Deutschland erläutern. Zur Illustration dieser komplexen Thematik werden die Leser bei der Lektüre von drei Fallbeispielen begleitet. Nachdem eine übersichtliche Grundlage an Zahlen und Fakten geschaffen worden ist, gibt dieser Leitfaden einen knappen Überblick über die gesetzlichen Regelungen des Aufenthalts ausländischer Personen in Deutschland. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die Situation von Asylsuchenden und Geduldeten und deren Chancen durch die gesetzliche Altfallregelung gelegt. Der Schwerpunkt der Darstellung liegt in der Erläuterung der gesetzlichen Regelungen beim Zugang zu Arbeit und Ausbildung. Im Anschluss daran werden die sozialen Rechte und Leistungsansprüche dieser Personengruppe beschrieben. Das abschließende Kapitel gibt einen Ausblick auf die ausländerrechtlichen Zukunftsperspektiven.

Dieser Leitfaden kann nur einen Einstieg in eine sehr komplexe Thematik bieten. Eine Beratung durch eine Beratungsstelle oder einen Rechtsanwalt kann sie keinesfalls ersetzen. Sie kann jedoch Nichtjuristen Basiswissen vermitteln und einen Anstoß zur Beschäftigung mit bestimmten Einzelfragen geben. Als Hilfestellung dienen die Quellenangaben und Hinweise zu weiterführenden Informationen am Ende der Broschüre. Auf Fußnoten wurde zugunsten leichter Lesbarkeit weitgehend verzichtet.

## II. Fluchtgründe anhand von Fallbeispielen

Die Umstände, die Menschen dazu bewegen, ihr Herkunftsland zu verlassen sind äußerst vielfältig. Einige fliehen vor gezielter Verfolgung, andere vor katastrophalen wirtschaftlichen Lebensbedingungen, wieder andere retten sich vor Krieg und Bürgerkrieg. Es gibt unter ihnen Kinder, die mit gefälschten Papieren von ihren Eltern in ein Flugzeug nach Deutschland gesetzt werden, weil das Geld zur Flucht nur für eine Person reicht. Ebenso gibt es Familien, die in geschlossenen

LKW die Grenzen der Europäischen Union überqueren und versuchen, sich bis nach Deutschland durchzuschlagen. Hinzu kommen tausende junger Menschen, die in leaken Booten auf dem Mittelmeer ihr Leben riskieren, um von Afrika nach Europa zu gelangen.

Die folgenden drei Beispiele sollen helfen, sich dem Thema dieser Handreichung zu nähern. Auf diese Beispiele wird später zur Darstellung der rechtlichen Situation zurückgegriffen.

### **Beispiel 1: Rabia aus Afghanistan**

Rabia ist 37 Jahre alt und lebt seit 10 Jahren in Brandenburg. 1997 floh sie zusammen mit ihrem Ehemann und ihren Kindern vor den Taliban aus Afghanistan. Über den 1997 gestellten Asylantrag ist noch immer nicht abschließend entschieden worden, das Verfahren ist mittlerweile in der II. Instanz beim Oberverwaltungsgericht anhängig. In Afghanistan war Rabia Lehrerin. Ihre Berufsabschlüsse werden in Deutschland aber nicht anerkannt.

*„Ich werde gezwungen daheim zu bleiben, keine Arbeit anzunehmen und Sozialhilfe zu beziehen. Für mich lautet die Frage, wieso nach 10 Jahren? Schade, dass nicht eingesehen wird, dass wir Ausländer auch Menschen sind und keine Akten, die man für 10 Jahre weglegen kann. Ich würde gern so leben wie andere Frauen auch. Aber ich darf nicht unterrichten, keinen Nebenjob haben.“*

### **Beispiel 2: Enver aus dem Kosovo**

Enver ist 23 Jahre alt. Als seine Eltern mit ihm und seinem Bruder vor serbischen Milizen aus dem Kosovo nach Deutschland flohen, war er 10 Jahre alt. Seitdem lebt die Familie mit Duldungen in Berlin. Eine Aufenthaltserlaubnis haben sie bisher vergeblich beantragt. Zwei von Envers Geschwister wurden in Berlin geboren. Jedes Mal wenn die Duldungen zur Verlängerung anstehen, hat die Familie Angst vor einer Abschiebung. Vor drei Jahren hat Enver sein Fachabitur gemacht. Enver wollte Wirtschaftsinformatik an der Fachhochschule studieren und hatte eine Zusage der Fachhochschule. Das Studium hat ihm die Ausländerbehörde aber nicht gestattet.

*„Ich bin in Deutschland aufgewachsen, habe meinen Freundeskreis hier, meine Freundin lebt hier. Im Kosovo leben nur noch meine Großeltern, Tanten und Cousins. Ich lebe schon seit 13 Jahren in Deutsch-*

<sup>1</sup> Aus Gründen der besseren Lesbarkeit des Textes wird nachfolgend bei der Verwendung der Begriffe Asylbewerber, Ausländer, Duldungsinhaber etc. ausschließlich auf die männliche Form zurückgegriffen. Sie schließt die weibliche Form jedoch ausdrücklich ein.

*land und hab nie den Gedanken gehabt zurück zu gehen. Albanisch kann ich vielleicht zu 33%. Deutschland ist meine erste Wahl und ich möchte auch hier bleiben, doch die deutsche Bürokratie macht mich nach und nach kaputt!“*

### **Beispiel 3: George aus Sierra Leone**

George ist 19 und lebt seit 5 Jahren in Berlin. Im Bürgerkrieg in Sierra Leone wurde er jahrelang als Kindersoldat missbraucht. Dann gelang ihm – auf sich allein gestellt – die Flucht nach Deutschland. In Berlin wurde er kurz nach der Ankunft von der Polizei aufgegriffen und zunächst für 5 Wochen im Abschiebegefängnis inhaftiert, weil man ihn für 16 Jahre alt hielt. Sein Asylantrag wurde als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt. George wird seitdem geduldet. Erst lange Jahre nach der Flucht und nach Beginn einer Therapie konnte er offen über seine Fluchtgründe sprechen. Eine Aufenthaltserlaubnis verweigert ihm die Ausländerbehörde, weil sie ihm seine Angaben nicht glaubt und davon ausgeht, dass er aus einem anderen afrikanischen Staat kommt. Als George einen Ausbildungsplatz als Kfz-Mechaniker in Aussicht hatte, wurde die hierfür erforderliche Erlaubnis versagt. Der Widerspruch blieb erfolglos. Der Betrieb wollte das Ergebnis einer Klage nicht mehr abwarten und entschied sich für einen anderen Auszubildenden.

*„Die Duldung ist wie ein Gefängnis aus dem man nicht ausbrechen kann. Duldung heißt Angst und Druck.“*

### **III. Zahlen und Fakten**

Die Gesamtzahl der Asylsuchenden in Deutschland, über deren Asylantrag noch nicht rechtskräftig entschieden worden ist, geht in den letzten Jahren deutlich zurück. Ihre Zahl betrug Ende 2005 noch rund 67.700. Derzeit (Stand 30.09.2007) sind es nur noch 18.332 Menschen, von denen ca. 1.200 in Berlin leben. Zwischen Januar und Oktober 2007 beantragten 15.863 Menschen erstmals Asyl in Deutschland. Gegenüber dem Vorjahreszeitraum bedeutet das einen Rückgang von gut 10 %. Zum Vergleich: Im gesamten Jahr 1993 beantragten noch weit über 400.000 Personen in Deutschland Asyl.

Im europäischen Vergleich liegt Deutschland derzeit (Stand 2006) an vierter Stelle. In Frankreich, Großbritannien und Schweden suchen mehr Menschen um Asyl nach als hier zu Lande.

Bis zur rechtskräftigen Entscheidung über den Asylantrag vergehen oft Jahre. Im Durchschnitt sind es 21,7 Monate, bei über 7% der Anträge sogar mehr als 5 Jahre. Als schutzbedürftig sah das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Jahr 2006 nur rund 6,4 % der Antragstellenden an. Davon wurden 0,8 % Asyl gewährt, 3,6 % wurden als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt und bei 2,0 % wurde ein Abschiebungsverbot ausgesprochen.

Insgesamt 147.107 Menschen leben als Geduldete in Deutschland, davon ca. 7.762 in Berlin (Stand 30.09.2007). Mehr als die Hälfte von Ihnen (55%) haben Ihre Duldung seit mehr als 6 Jahren und rund 38% sogar seit mehr als 8 Jahren. Etwa 50 % der Geduldeten sind jünger als 25.

Nach ungesicherten Schätzungen halten sich außerdem 500.000 bis 1 Million Menschen illegal in Deutschland auf. Mit Illegalität ist hier gemeint, dass sie als Ausländer nicht im Ausländerzentralregister erfasst sind, sie weder Sozialleistungen beziehen noch sonst behördlich gemeldet sind. Die Zahl der illegalen Ausländer in Berlin wird auf ca. 100.000 Personen geschätzt.

## **IV. Aufenthaltsrecht**

### **Zusammenfassung des Kapitels**

*Die Einreise und der Aufenthalt von Ausländern in Deutschland bedürfen grundsätzlich einer behördlichen Erlaubnis in Gestalt eines Aufenthaltstitels (Visum, Aufenthaltserlaubnis oder Niederlassungserlaubnis). Die Fiktionsbescheinigung erlaubt den Aufenthalt nur für die Dauer der Prüfung eines Antrages auf eine Aufenthaltserlaubnis. Asylbewerber im offenen Asylverfahren wird der Aufenthalt gestattet (Aufenthaltsgestattung). Der Ausländer, dessen Aufenthalt weder erlaubt noch gestattet ist, muss ausreisen. Wenn Duldungsgründe existieren, wird die Ausreisepflicht ausgesetzt und der weitere Aufenthalt vorübergehend geduldet. Andernfalls droht eine Abschiebung. Asylsuchende und Duldungsinhaber haben eine ungünstigere Rechtsstellung als Inhaber von Aufenthaltstiteln, z.B. unterliegen sie der sog. Residenzpflicht.*

### **1. Ein kurzer Überblick**

Der Aufenthalt von Ausländern und der Umfang ihrer Rechte während ihrer Zeit in Deutschland sind gesetzlich genau geregelt. Eine zentrale Rolle nehmen dabei das Aufenthaltsgesetz und das Asylverfahrensgesetz ein. Für die konkrete Umsetzung der Gesetze durch die Ausländerbehörden sind die sog.



Anwendungshinweise von erheblicher Bedeutung. In Berlin sind die „Vorläufigen Anwendungshinweise der Ausländerbehörde Berlin“ (VAB Berlin) maßgeblich. Das Ausländerrecht wurde durch das Zuwanderungsgesetz 2005 und die nachfolgenden Änderungsgesetze in vieler Hinsicht neu gestaltet. Das Ausländergesetz wurde durch das Aufenthaltsgesetz ersetzt. Auch nach der Gesetzesreform gilt aber, dass der Aufenthalt eines Ausländers in Deutschland verboten ist, wenn er nicht erlaubt ist. Der illegale Aufenthalt in Deutschland ist strafbar.

Das Aufenthaltsgesetz kennt drei verschiedene Aufenthaltstitel, die den Aufenthalt in Deutschland erlauben: Visum, Aufenthaltserlaubnis und Niederlassungserlaubnis.

<b>Aufenthaltstitel:</b>	
Niederlassungserlaubnis	zeitlich und räumlich unbeschränkter Aufenthalt
Aufenthaltserlaubnis	befristeter Aufenthalt für einen bestimmten Zweck (z.B. Arbeit, Familiennachzug)
Visum	für kurzfristige Aufenthalte

Wenn über die Verlängerung einer (befristeten) Aufenthaltserlaubnis nicht sofort bei Ablauf der Gültigkeit entschieden werden kann, gilt die alte Aufenthaltserlaubnis für die Dauer der Prüfung weiter. Die Ausländerbehörde händigt dann eine so genannte Fiktionsbescheinigung aus, damit der Besitz einer Aufenthaltserlaubnis nachgewiesen werden kann.

Neben diesen Aufenthaltstiteln gibt es noch weitere Arten von Aufenthaltspapieren:

Aufenthaltsgestattung	gestatteter Aufenthalt nur für Asylverfahren
Duldung	Aussetzung der Abschiebung
Grenzübertrittsbescheinigung	sog. behördliche Erfassung bis zur Ausreise
Passeinzugsbescheinigung (PEB)	Bescheinigung über die Einziehung des Reisepasses durch die Ausländerbehörde

Asylsuchende erhalten für die Dauer des Asylverfahrens eine Aufenthaltsgestattung nach dem Asylverfahrensgesetz.

Der Ausländer, dessen Aufenthalt weder erlaubt noch gestattet ist, muss Deutschland verlassen. Die zwangsweise Durchsetzung dieser Ausreisepflicht ist die Abschiebung. Für die Durchführung der Abschiebung ist ein Personaldokument des Staates erforderlich, in den die Abschiebung erfolgen soll. Mit manchen Staaten hat die Bundesrepublik Deutschland aber so genannte Übernahmeabkommen geschlossen, die unter bestimmten Voraussetzungen eine Abschiebung auch ohne einen Nationalpass ermöglichen (z.B. mit Serbien). Menschen, denen aus humanitären Gründen eine Rückkehr nicht zugemutet wird (z.B. Irakern) oder die aus anderen Gründen nicht abgeschoben werden können, etwa weil sie keinen Reisepass haben, werden geduldet.

Wenn die Duldung nicht mehr verlängert wird, stellen die Ausländerbehörden in vielen Fällen nur noch so genannte Grenzübertrittsbescheinigungen aus, die bei der Ausreise an der Grenze abgegeben werden sollen.

Wenn ein gültiger Reisepass vorliegt und die Ausländerbehörde diesen Pass einbehält, stellt sie dem Ausländer eine sog. Passeinzugsbescheinigung (PEB) aus.

## 2. Aufenthaltsgestattung

Für die Dauer des Asylverfahrens wird den Antragstellern der Aufenthalt in Deutschland gestattet. Sie erhalten eine entsprechende Bescheinigung, die in der Regel alle sechs Monate bei den Ausländerbehörden erneuert werden muss (§ 55 AsylVfG). Die Aufenthaltsgestattung ist mit einer räumlichen Beschränkung versehen, die vorschreibt, dass sich der Asylsuchende nur im örtlichen Bezirk der Ausländerbehörde oder im jeweiligen Bundesland legal aufhalten darf (sog. Residenzpflicht). Für Berlin bedeutet dies, dass die betreffende Person die Grenzen Berlins nicht ohne Erlaubnis verlassen darf.

Ausländer, die um Asyl nachsuchen, werden nach einem bestimmten Quotenschlüssel auf sogenannte Aufnahmeeinrichtungen in die verschiedenen Bundesländer verteilt. Bei der örtlich zuständigen Außenstelle des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge wird dann der Asylantrag formell gestellt. In der Regel sind

***Rabia aus Afghanistan (Beispiel 1)***

hat seit 10 Jahren eine Aufenthaltsgestattung. Solange das Asylverfahren nicht rechtskräftig abgeschlossen ist, wird die Aufenthaltsgestattung verlängert.

die Antragsteller verpflichtet, bis zu drei Monate nach der Antragstellung in den ihnen zugewiesenen Aufnahmeeinrichtungen zu leben. Danach können sie verpflichtet werden, in so genannten Gemeinschaftsunterkünften zu wohnen. In Flächenstaaten wie Brandenburg liegen diese Gemeinschaftsunterkünfte oft in abgelegenen Gegenden, abseits von Ortschaften und sind schlecht an das öffentliche Nahverkehrsnetz angebunden. Seit 2003 ist es Asylsuchenden in Berlin nach drei Monaten Aufenthalt in der Erstaufnahmeeinrichtung erlaubt, in private Wohnungen zu ziehen.

Über den Asylantrag entscheidet das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Über Klagen gegen Bescheide des Bundesamtes entscheiden die Verwaltungsgerichte.

### 3. Duldung

Wenn das Asylverfahren mit negativem Ausgang abgeschlossen ist, endet die Gestattung des Aufenthaltes und der Ausländer wird ausreisepflichtig. Eine Duldung muss erteilt werden, solange eine Abschiebung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist und dem Betroffenen keine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann. Liegen diese Voraussetzungen vor, hat der Ausländer einen Anspruch auf Ausstellung einer Bescheinigung über die Duldung. Der Anspruch auf die Erteilung einer Duldung und die Erteilung der entsprechenden Bescheinigung besteht auch, wenn der Ausländer die Gründe für die Unmöglichkeit der Abschiebung selbst zu vertreten hat. Die Ausländerbehörde ist befugt, auch dann eine Duldung zu erteilen, wenn dringende humanitäre, persönliche oder erhebliche öffentliche Gründe die Anwesenheit in Deutschland erfordern (§ 60a Abs. 2 AufenthG).

Die Ausreisepflicht eines geduldeten Ausländers besteht weiterhin, sein Aufenthalt gilt daher nicht als erlaubt.

Mit der Erteilung einer Duldung verzichtet die Ausländerbehörde lediglich für einen bestimmten Zeitraum auf die Durchsetzung der Ausreisepflicht durch Abschiebung. Die Duldung wird jedoch regelmäßig nur für einen sehr begrenzten Zeitraum erteilt, so

#### **Enver aus dem Kosovo (Beispiel 2)**

hat bei der letzten Vorsprache bei der Ausländerbehörde mit seiner Familie eine Duldung für 18 Monate bekommen. Die Familie hofft jetzt auf eine Altfallregelung.

#### **George aus Sierra Leone (Beispiel 3)**

erhält von der Botschaft seines Heimatlandes keinen Pass, weil er seine Staatsangehörigkeit nicht nachweisen kann. Da er ohne Pass weder selbst ausreisen noch von der Ausländerbehörde abgeschoben werden kann, muss ihm die Ausländerbehörde eine Duldung ausstellen.

dass dies dem Ausländer in der Regel wenig Sicherheit bietet. In der Rechtsprechung hat sich die Ansicht durchgesetzt, dass der Mindestzeitraum für eine Duldung einen Monat betragen sollte. In der Praxis werden aber immer wieder auch Duldungen für ein oder zwei Wochen ausgestellt. Üblicherweise werden Duldungen für drei bis sechs Monate erteilt, in seltenen Fällen auch für bis zu 12 Monate. In letzter Zeit erteilt die Berliner Ausländerbehörde zunehmend Duldungen für einen Zeitraum von 18 Monaten, vor allem bei Flüchtlingen, die sich seit vielen Jahren in Deutschland aufhalten und deren Duldungen früher immer wieder für drei oder sechs Monate verlängert wurden.

Die Gründe für die Erteilung einer Duldung sind sehr vielfältig. Unter den Geduldeten sind beispielsweise

- Bürgerkriegsflüchtlinge, die aus humanitären Gründen nicht in ihre Heimat abgeschoben werden können,
- Menschen deren Herkunft nicht feststellbar ist,
- abgelehnte Asylsuchende, die aus den verschiedensten Gründen zur Zeit nicht abgeschoben werden können und
- Zeugen in Strafverfahren.

Viele Flüchtlinge befürchten bei Ablauf der Gültigkeit der Duldung, dass die diese nicht erneut ausgestellt und sie abgeschoben werden. Einen Termin für eine möglicherweise geplante Abschiebung muss die Ausländerbehörde den Ausländern nicht mitteilen.

Die Duldung, die an sich bloß den Verzicht auf die Abschiebung für einen kurzen befristeten Zeitraum bedeutet, ist für viele Flüchtlinge zu einem dauerhaften Provisorium geworden. Die zahlenmäßig größte Gruppe von Menschen, die seit Jahren mit Kettenduldungen in Deutschland leben, sind die Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien. Viele von ihnen leben seit weit mehr als 10 Jahren geduldet in Deutschland. Die Kinder dieser Familien waren bei der Einreise nach Deutschland entweder sehr jung oder wurden später hier geboren.

### Bürgerkriegsflüchtlinge = Asylsuchende ?

Bürgerkriegsflüchtlinge suchen vorübergehenden Schutz vor einem Konflikt, der viele oder alle Bewohner eines Landes ohne Unterschied der Person bedroht. Asylsuchende fliehen hingegen vor einer individuellen Verfolgung und suchen dauerhafte Sicherheit im Aufnahmeland. Während Bürgerkriegsflüchtlinge in der Praxis meist Duldungen erhalten, bekommen die nach einem Asylantrag anerkannten Flüchtlinge eine Aufenthaltserlaubnis und nach drei Jahren grundsätzlich eine Niederlassungserlaubnis.

In der Politik wurde mittlerweile die Notwendigkeit erkannt, diesen Menschen, die in der Regel auch ohne Aufenthaltstitel ihren Lebensmittelpunkt nach Deutschland verlagert und sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten weitestgehend integriert haben, hier eine dauerhafte Perspektive zu ermöglichen. Mit einem langen Vorlauf wurden daher zwei Regelungen geschaffen, wonach eigentlich Ausreisepflichtige mit langjährigem Aufenthalt im Bundesgebiet eine Aufenthaltserlaubnis erhalten können: Der Beschluss der Innenministerkonferenz im Herbst 2006 (IMK-Beschluss) und die gesetzliche Altfallregelung, die am 28.08.2007 in Kraft getreten ist. Die Altfallregelungen werden in **Kapitel V** eingehender geschildert.

#### 4. Gemeinsamkeiten von Duldung und Aufenthaltsgestattung

Inhaber einer Duldung oder Aufenthaltsgestattung haben in vielfacher Hinsicht eine schlechtere Rechtsstellung, als Personen mit einem Aufenthaltstitel. Duldungen oder Gestattungen können mit bestimmten Bedingungen und Auflagen versehen werden. So werden etwa der tatsächliche Aufenthalt, die Wohnsitznahme und das Recht zur Erwerbstätigkeit durch solche Nebenbestimmungen geregelt.

##### 4.1 Residenzpflicht und Wohnsitzauflage

Der Aufenthalt eines geduldeten Ausländers und eines Asylsuchenden ist auf das Gebiet der Kommune oder des Landkreises, in dem die Duldung oder Aufenthaltsgestattung erteilt worden ist, beschränkt. Damit ist nicht nur die Möglichkeit der Wohnsitznahme (Anmeldung beim Einwohnermeldeamt) gemeint, sondern auch der tatsächliche Aufenthalt des Ausländers. Diese räumliche Beschränkung ist auch als Residenzpflicht bekannt. So ist es Berliner geduldeten Flüchtlingen und

Asylsuchenden untersagt nach Brandenburg zu reisen, während diejenigen, die in Brandenburg wohnen, nicht nach Berlin oder in die benachbarten Städte und Landkreise innerhalb Brandenburgs fahren dürfen. Ausnahmen gibt es nur, wenn Termine bei Behörden und Gerichten anstehen oder bei nicht aufschiebbaren Angelegenheiten wie z.B. Krankenbehandlungen (vgl. § 12 Abs. 3 - 5 AufenthG). Die Behörde stellt dann einen sog. Urlaubsschein aus.

Im Alltag baut die sog. Residenzpflicht erhebliche Hürden auf. So wird die Ausbildungs- und Arbeitsplatzsuche erschwert und Besuche bei Freunden und Verwandten sind nicht möglich. In bestimmten Bereichen, wie etwa bei Klassenausflügen, ist die Berliner Ausländerbehörde allerdings zu einer großzügigen Handhabung der Regelung bereit.

Eine Durchbrechung der Residenzpflicht dürfte allerdings der erleichterte Zugang zur Beschäftigungserlaubnis für langjährig Geduldete nach § 10 Satz 3 Beschäftigungsverfahrensverordnung (BeschVerfV) bedeuten, weil die Erlaubnis der Beschäftigung dann ausdrücklich nicht mehr örtlich beschränkt ist (vgl. dazu **Kapitel VII.3.2.2.3.**)

Wiederholte Verstöße gegen die räumliche Beschränkung des Aufenthaltes werden mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit einer Geldstrafe belegt (§ 95 Abs. 1 Nr. 7 AufenthG). Wenn den Polizeibehörden ein Verstoß gegen die räumliche Beschränkung auffällt, etwa bei einer Verkehrs- oder Fahrkartenkontrolle, wird dieser Verstoß in den meisten Fällen aufgenommen und an die jeweiligen Ausländerbehörden weitergeleitet. Ein einmaliger Verstoß ist eine Ordnungswidrigkeit und kann ein Bußgeld nach sich ziehen (§ 98 Abs. 3 AufenthG). Ab dem zweiten Verstoß besteht jedoch das Risiko, zu einer Geld- oder Freiheitsstrafe verurteilt zu werden. Die Praxis der Ausländerbehörden, Staatsanwaltschaften und Gerichte der jeweiligen Regionen ist dabei unterschiedlich. Auch innerhalb der Staatsanwaltschaft Berlin werden solche Verfahren verschieden gehandhabt. Die Strafen können von geringen Geldstrafen bis hin zu mehrmonatigen Freiheitsstrafen reichen.

#### *Rabia aus Afghanistan (Beispiel 1)*

darf das Land Brandenburg nicht verlassen. Zum Geburtsfest ihrer Nichte möchte sie nach Hamburg reisen. Die Ausländerbehörde sieht keine „zwingenden Gründe“ für die Reise und lehnt einen sog. Urlaubsschein nach § 12 Abs. 5 AufenthG ab.

Geduldete und Asylsuchende können von der Ausländerbehörde verpflichtet werden, ihren Wohnsitz an einem bestimmten Ort oder an einer bestimmten Stelle (Gemeinschaftsunterkunft) zu nehmen. Diesen Menschen wird also verboten, in einer privaten Mietwohnung zu wohnen. Das Verbot wird von den Behörden damit begründet, dass den Geduldeten die Integration nicht erleichtert werden soll. Unter bestimmten Voraussetzungen können Geduldete auch verpflichtet werden, in einer Ausreiseeinrichtung zu wohnen. Eine solche Wohnsitzauflage wird als sog. Nebenbestimmung in die Duldung oder Aufenthaltsgestattung eingetragen.

#### **4.2 Erwerbstätigkeit**

Grundsätzlich dürfen Geduldete und Asylsuchende nur arbeiten oder eine Ausbildung machen, wenn ihnen die Ausländerbehörde mit Zustimmung der Agentur für Arbeit dies erlaubt. Die Voraussetzungen für die Erlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung oder einer selbstständigen Tätigkeit werden in **Kapitel VII** genauer erläutert.

#### **4.3 Familienzusammenführung**

Geduldete Flüchtlinge und Asylsuchende können Familienangehörige nicht im Wege der Familienzusammenführung nach Deutschland zu sich holen. Leben Geduldete mit ihrer Familie in Deutschland, wird diese familiäre Lebensgemeinschaft jedoch vom Schutz der Ehe und Familie nach Art. 6 GG und Art. 8 EMRK erfasst. Aus diesem verfassungsrechtlichen Schutz können individuelle Ansprüche im Einzelfall jedoch nur schwer durchgesetzt werden.

#### **4.4 Einbürgerung**

Inhaber einer Duldung und Asylsuchende können nicht eingebürgert werden, weil eine der Voraussetzungen für die Verleihung der deutschen Staatsangehörigkeit der Besitz bestimmter Aufenthaltstitel ist. Bei der Berechnung der erforderlichen Dauer des Besitzes einer Aufenthaltserlaubnis werden frühere Aufenthaltszeiten mit einer Duldung überhaupt nicht angerechnet. Zeiten mit einer Aufenthaltsgestattung werden nur dann berücksichtigt, wenn das Asylverfahren mit einer Anerkennung als Asylberechtigter oder als Flüchtling geendet hat.

#### **4.5 Förderung der Integration**

Ein Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs nach § 44 AufenthG besteht für Asylsuchende und Geduldete nicht. Zuschüsse zu Sprachkursen gibt es ebenfalls nicht.

## **V. Bleiberecht**

### **Zusammenfassung des Kapitels**

*Das Kapitel stellt die Altfallregelung durch den IMK-Beschluss vom 17.11.2006 sowie vor allem die gesetzliche Altfallregelung vom August 2007 vor. Es wird ein Überblick über die Voraussetzungen der Erteilung, die Folgen des Aufenthaltsrechts und die Voraussetzungen der Verlängerung des Bleiberechts gegeben. Für die praktische Umsetzung der Altfallregelung kommt es entscheidend auf die Anwendungshinweise für die Ausländerbehörde an. Die Weisungslage in Berlin ist bei der Darstellung berücksichtigt.*

#### **1. Vorgeschichte: Der IMK-Beschluss 2006**

Einige Anläufe, den Aufenthalt langjährig Geduldeter und Asylsuchender zu regeln, sind in den vergangenen Jahren gescheitert. Erst im Herbst 2006 verständigte sich die große Koalition auf Eckpunkte einer Altfallregelung. Als Folge beschlossen die Innenminister und -senatoren der Länder auf ihrer Konferenz (IMK) vom 17.11.2006, ab sofort bestimmten, sozial und wirtschaftlich integrierten Ausländern Aufenthaltserlaubnisse zu erteilen.

Wer am Tag des Beschlusses, also am 17.11.2006, ausreisepflichtig war und sich bereits seit mindestens 8 Jahren ununterbrochen in Deutschland aufhielt (bei Eltern von minderjährigen Kindern, die den Kindergarten oder die Schule besuchten, reichten schon 6 Jahre), konnte eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, wenn auch die anderen von den Innenministern aufgestellten Kriterien erfüllt waren. Dazu gehörte insbesondere die Sicherung des Lebensunterhalts aus eigenen Mitteln. Wer sich in einem Beschäftigungsverhältnis befand, durch welches der Lebensunterhalt für sich selbst und - sofern vorhanden – auch für die Familie ohne Inanspruchnahme von öffentlichen Mitteln gewährleistet wurde, konnte sofort eine Aufenthaltserlaubnis erhalten. Alle anderen potentiell Begünstigten erhielten zunächst eine Duldung bis Ende September 2007 und mussten die Zeit nutzen, um ein verbindliches Arbeitsplatzangebot vorzulegen. Bei Vorlage des verbindlichen Angebots wurde sodann die Aufenthaltserlaubnis erteilt. Ausnahmen von der Notwendigkeit, ohne Inanspruchnahme von Sozialleistungen zu leben, waren zulässig. Der IMK-Beschluss enthielt einige solcher allgemein gehaltenen Formulierungen, so dass die konkrete Umsetzung der Altfallregelung von den Weisungen der jeweiligen Landesministerien abhängig war. Neben der wirtschaftlichen Integration legten

die Innenminister Wert auf die soziale Komponente. Sie forderten den regelmäßigen Schulbesuch vorhandener Kinder sowie Kenntnisse der deutschen Sprache. Allerdings konnten nicht alle, die die bisher genannten Voraussetzungen erfüllten, am Ende auch tatsächlich von dieser Altfallregelung profitieren. Wer in der Vergangenheit straffällig oder ausgewiesen war, seine Abschiebung verhinderte oder die Ausländerbehörde über wichtige Umstände getäuscht hatte, erhielt kein Bleiberecht. Menschen im Rentenalter mussten nachweisen, dass sie vollständig ohne staatliche Unterstützung, also ohne Sozialhilfe leben konnten. Wer die Stichtage zur Einreise, also den 17.11.1998 bzw. den 17.11.2000 auch nur um einen Tag verpasste, erhielt kein Bleiberecht.

Asylsuchende, deren Asylverfahren noch offen war, waren zum Stichtag nicht ausreisepflichtig und fielen nach dem Wortlaut daher nicht unter die Altfallregelung. Es bestand jedoch Einigkeit darüber, dass Asylsuchende, die im Übrigen alle Voraussetzungen der IMK-Regelung erfüllten, bei Rücknahme des Asylantrages ein Bleiberecht erhalten konnten.

Die Frist zur Stellung eines Antrags auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis auf der Grundlage des IMK-Beschlusses ist in den meisten Bundesländern bereits am 17.05.2007, spätestens jedoch am 01.10.2007 abgelaufen. Auch das Arbeitsangebot konnte nur bis zum 01.10.2007 nachgewiesen werden.

Über viele der rechtzeitig auf der Grundlage des IMK-Beschlusses gestellten Anträge wurde noch nicht entschieden. In Berlin wurden bis August 2007 33 % der Anträge abschließend bearbeitet.

## **2. Die gesetzliche Altfallregelung 2007**

Der politische Prozess, der zu dem IMK-Beschluss 2006 geführt hatte, setzte sich in der Folgezeit ebenso fort, wie die gesellschaftliche Diskussion über den Umgang mit langjährig geduldeten Ausländern. Im Sommer 2007 beschloss Bundestag und Bundesrat die Einführung einer gesetzlichen Altfallregelung, mit der einigen langjährig Geduldeten und Asylbewerbern mit langer Verfahrensdauer die Chance gegeben werden soll, dauerhaft in Deutschland zu bleiben.

Diese Altfallregelung ist am 28. August 2007 durch das 2. Änderungsgesetz zum Aufenthaltsgesetz in Kraft getreten. Die neugeschaffenen **§§ 104 a und**

**104 b AufenthG<sup>1</sup>** knüpfen in vielerlei Hinsicht an die Altfallregelung nach dem IMK-Beschluss 2006 an. Auch hier handelt es sich um eine Stichtagsregelung, von der nur diejenigen profitieren können, die zu einem bestimmten Zeitpunkt die zeitlichen Voraussetzungen erfüllen. Nach der gesetzlichen Altfallregelung ist der Stichtag der 01.07.2007.

Bei Inkrafttreten der gesetzlichen Altfallregelung, die den IMK-Beschluss ablöste, waren viele Anträge nach der IMK-Regelung noch nicht entschieden. Diese Anträge werden nun auf der Grundlage des § 104 a und b AufenthG bearbeitet. Allerdings sollen die Regelungen des IMK-Beschlusses noch angewendet werden, wenn sie für die Antragsteller günstiger als das neue gesetzliche Bleiberecht sind. Dies gilt auch für laufende Klageverfahren gegen eine bereits erfolgte Ablehnung.

Wer auf seinen Antrag nach der IMK-Regelung von 2006 eine bestandskräftige negative Entscheidung bekommen hat, muss einen neuen Antrag nach § 104 a und § 104 b AufenthG stellen.

Eine eindeutige Frist für den Antrag enthält der § 104 a AufenthG nicht. Der Antrag auf das gesetzliche Bleiberecht sollte aber spätestens am 30.06.2008 gestellt sein, weil spätestens zum 01.07.2008 ausreichende Deutschkenntnisse nachgewiesen sein müssen.

## **3. Voraussetzung für das Bleiberecht**

In § 104 a des Aufenthaltsgesetzes werden die wichtigsten Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach der gesetzlichen Altfallregelung genannt:

- Familien mit mindestens einem minderjährigen Kind in Schule oder Kindergarten oder als unbegleitete Minderjährige eingereiste Flüchtlinge müssen sich am 01.07.2007 seit 6 Jahren ununterbrochen geduldet, gestattet oder erlaubt in Deutschland aufgehalten haben.
- Schulpflichtige Kinder oder Kinder im Kindergartenalter müssen auch tatsächlich den Kindergarten bzw. die Schule besuchen.
- Ausreisepflicht am Stichtag 01.07.2007 oder Beendigung des Asylverfahrens vor Erteilung des Bleiberechts.
- Es muss hinreichend Deutsch gesprochen werden (A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenz-

<sup>1</sup> Der Gesetzestext ist im Anhang 2 wiedergegeben.

rahmens). Der Nachweis muss spätestens am 01.07.2008 vorliegen.

- Es dürfen keine Ausschlussgründe vorliegen.

Dies bedeutet insbesondere, dass die Ausländerbehörde nicht zuvor über aufenthaltsrechtlich relevante Umstände getäuscht wurde, keine behördlichen Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung vorsätzlich hinausgezögert oder behindert wurden und kein Bezug zum Terrorismus gegeben sein darf. Es dürfen ferner keine Strafen vorliegen, die kumulativ über 50 Tagessätze hinausgehen. Nur bei Taten nach dem Aufenthalts- oder Asylverfahrensgesetz sollen bis zu 90 Tagessätze ohne Konsequenzen bleiben.

Grundsätzlich reicht es, wenn ein Familienmitglied, mit dem in häuslicher Gemeinschaft gelebt wird, und sei es ein Jugendlicher, relevante Straftaten begangen hat, um die gesamte Familie von der Altfallregelung auszuschließen. Nur in Ausnahmefällen soll es möglich sein, trotz der Straftaten eines Familienmitglieds bleiben zu dürfen.

Werden diese Voraussetzungen erfüllt und ein gültiger Reisepass vorgelegt, wird in der Regel eine sogenannte „Aufenthaltserlaubnis auf Probe“ nach § 104a AufenthG ausgestellt.

Wer bereits arbeitet und den Lebensunterhalt für sich und seine Familie sichern kann, erhält gleich eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 AufenthG.

Wenn kein Pass vorhanden ist und auch nicht in absehbarer Zeit beschafft werden kann, hat die Ausländerbehörde die Möglichkeit, einen Ausweisersatz auszustellen.

Die Altfallregelung steht nicht nur Geduldeten sondern auch Asylsuchenden offen, wenn sie die genannten Voraussetzungen erfüllen. Vor einer Erteilung müssen sie aber alle noch offenen Anträge oder Rechtsmittel im Asylverfahren zurücknehmen. Daher sollte in diesen Fällen unbedingt eine schriftliche Zusicherung der Ausländerbehörde eingeholt werden, bevor Asylanträge und Rechtsmittel zurückgenommen werden.

Die Aufenthaltserlaubnis wird in der Regel bis zum 31.12.2009 ausgestellt. Wer allerdings noch nicht hinreichend Deutsch spricht, wird nur eine Aufenthaltserlaubnis mit einer Gültigkeitsdauer bis zum 01.07.2008 erhalten. Bis dahin muss der Erwerb der geforderten Kenntnisse der deutschen Sprache nachgeholt und ein Nachweis bei der Verlängerung des Aufenthaltst-

tels vorgelegt werden. Ausnahmen können bei Krankheit oder Behinderung gemacht werden, § 104 a Abs. 1 Satz 5 AufenthG.

*Die Darstellung aller Einzelheiten der §§ 104a und b AufenthG würde den Rahmen dieser Broschüre sprengen. Da die Länder und Kommunen über Spielräume bei der endgültigen Ausgestaltung der bundesgesetzlichen Regelung verfügen, werden die Details der jeweiligen Umsetzungsvorschriften weder identisch noch statisch sein. Auf eine detaillierte Erläuterung der Regelung muss mithin in diesem Leitfaden verzichtet werden. Im Anhang 1 zu dieser Broschüre finden Sie einen Quellenhinweis zu den Vorläufigen Anwendungshinweisen der Ausländerbehörde Berlin (VAB), wie sie beim Druck dieser Auflage vorlagen. Die dortigen, sehr ausführlichen Erläuterungen sollten für eine Beratung über das Bleiberecht unbedingt zu Rate gezogen werden.*

#### **4. Folgen der Erteilung des Bleiberechts**

Wird das Bleiberecht gewährt, ergeben sich daraus neben dem Aufenthaltsrecht eine Reihe von Änderungen für die Begünstigten.

##### **4.1. Erwerbstätigkeit**

Mit Erteilung der Aufenthaltserlaubnis auf der Grundlage der gesetzlichen Altfallregelung gemäß §§ 23 Abs. 1, 104 a und b AufenthG wird sofort jede Erwerbstätigkeit erlaubt. Dies bedeutet für die Betroffenen, dass von nun an kein Genehmigungsverfahren bei Aufnahme einer Arbeit oder einer Ausbildung mehr erforderlich ist. Es kann auch jede selbstständige Tätigkeit aufgenommen werden, wobei selbstverständlich berufsständische, gewerbliche und sonstige Erlaubnisse beachtet werden müssen. Befreit sind diese Bleiberechtsberechtigten lediglich von der zusätzlichen Pflicht, sich das selbstständige Arbeiten von der Ausländerbehörde genehmigen zu lassen.

##### **4.2. Vermittlung durch die Agentur für Arbeit**

Da mit der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis auch der freie Zugang zum Arbeitsmarkt folgt, ist die Agentur für Arbeit bereit, die potentiell Betroffenen bereits vor einer abschließenden Entscheidung in die Arbeitsplatzvermittlung einzubeziehen. Die Ausländerbehörden sind daher angehalten, entsprechende Bescheinigungen auszustellen. So ist es den Betroffenen möglich, die Chance zu nutzen, einen Arbeitsplatz über die Agentur vermittelt zu bekommen und somit die Voraussetzung der überwiegenden Le-

bensunterhaltssicherung bei der Verlängerung zu erfüllen.

#### 4.3. Soziale Rechte und Leistungen

Mit der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis ergeben sich zudem Änderungen bei den Ansprüchen auf Sozialleistungen (vgl. **Kapitel VI.**):

- Hilfen zum Lebensunterhalt:  
Als Asylsuchende oder Geduldete hatten die jetzt Bleibeberechtigten Anspruch auf Leistungen auf der Grundlage des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG). Nach Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gemäß den §§ 23 Abs. 1, 104 a und b AufenthG mit einer Gültigkeit bis zum 31.12.2009 richten sich die Hilfen zum Lebensunterhalt, wenn Bedarf besteht, nach dem Sozialgesetzbuch 2 (SGB II), also den Vorschriften zum Arbeitslosengeld II. Folglich sind dann nicht mehr die Sozialämter oder das Landesamt für Gesundheit und Soziales zuständig, sondern die Job Center oder ARGEn.
- Elterngeld, Kindergeld:  
Beim Elterngeld wurde die gesetzliche Altfallregelung bereits eingearbeitet. Ein Anspruch auf Elterngeld besteht nach § 1 Bundeselterngeldgesetz (BEEG) für Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 AufenthG, jedoch ausdrücklich nicht für Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 104 a AufenthG. in Anspruch auf Kindergeld besteht bei Aufenthaltserlaubnissen nach § 23 Abs. 1 AufenthG und § 104 a AufenthG, weil beide Aufenthaltstitel zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigen, vgl. § 62 EStG.
- BAföG und BAB:  
Durch das Ende Dezember 2007 verkündete und zum 1.1.2008 in Kraft getretene 22. BAföG-Änderungsgesetz wird der Kreis der Ausländer, die Anspruch auf BAföG-Leistungen und Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) haben, deutlich erweitert. Nach der Reform haben Bleibeberechtigte mit Aufenthaltserlaubnissen nach § 23 Abs. 1 und § 104 a AufenthG Anspruch auf Förderung ihrer Ausbildung.

Weitere Einzelheiten finden sich in **Kapitel VI.5.**

#### 5. Voraussetzung für die Verlängerung des Bleiberechts

Mit Ablauf der Gültigkeitsdauer der Aufenthaltserlaubnis wird von der Ausländerbehörde geprüft, ob der Lebensunterhalt seit der Erteilung überwiegend oder

aber ab 01.04.2009 vollständig eigenständig durch Erwerbstätigkeit gesichert werden konnte. Voraussetzung ist in beiden Fällen die positive Prognose, dass der Lebensunterhalt auch zukünftig gesichert werden kann. Erst dann kann der Aufenthaltstitel als Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 AufenthG um weitere zwei Jahre verlängert werden.

Für eine Aufenthaltserlaubnis, die nach dem IMK-Beschluss von 2006 erteilt wurde, sind bei der Verlängerung ebenfalls die §§ 23 und 104 a AufenthG anzuwenden.

Ausnahmen vom Erfordernis der Lebensunterhaltssicherung lässt das Gesetz ausdrücklich zu. Zu beachten ist jedoch, dass der Gesetzgeber Wert darauf gelegt hat, dass nur diejenigen ein Bleiberecht erhalten sollen, die grundsätzlich in der Lage sind, sich und ihre Familie selbst zu versorgen. Ein Verzicht auf die Lebensunterhaltssicherung ist daher nur dann möglich, wenn davon auszugehen ist, dass die Erwerbslosigkeit nur von vorübergehender Natur ist. Dies ist etwa dann anzunehmen, bei

- Auszubildenden,
- Familien mit Kindern, die nur vorübergehend auf ergänzende Sozialhilfe angewiesen sind,
- Erwerbsunfähigen Personen, deren Lebensunterhalt ohne Leistungen der öffentlichen Hand, die nicht auf Beitragszahlungen beruhen, gesichert ist,
- Personen, die am 31.12.2009 das 65. Lebensjahr vollendet haben, wenn sichergestellt ist, dass sie im Herkunftsland keine Familie, dafür aber in Deutschland Kinder oder Enkel mit dauerhaftem Aufenthalt oder deutscher Staatsangehörigkeit haben und sicher keine Sozialleistungen beziehen.

Wer wegen mangelnder Deutschkenntnisse nur eine Aufenthaltserlaubnis mit einer Gültigkeitsdauer bis zum 01.07.2008 erhalten hat, muss spätestens bei Ablauf der Gültigkeit den Erwerb der geforderten Kenntnisse der deutschen Sprache nachgeholt haben und einen Nachweis zur Verlängerung des Aufenthaltstitels vorlegen. Ausnahmen können bei Krankheit oder Behinderung gemacht werden.

#### 6. Folgen der Ablehnung

Menschen, denen das Bleiberecht trotz der Erfüllung der zeitlichen Voraussetzungen versagt wurde, sind weiterhin ausreisepflichtig.

## VI. Sozialrecht

### **Zusammenfassung des Kapitels:**

*Asylsuchenden und Geduldeten ist der Zugang zu den verschiedenen Sozialversicherungen meist versperrt, weil sie nach der Rechtsprechung keinen „gewöhnlichen Aufenthalt“ im Inland nach § 30 SGB I haben. Hilfe zum Lebensunterhalt einschließlich Krankenversicherung bzw. Kostenübernahmescheine erhalten sie nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Allerdings sind die Grundleistungen (§ 3 AsylbLG) deutlich niedriger als die Sozialhilfe. Eine Angleichung an das Niveau der Sozialhilfe erfolgt erst nach 4 Jahren (§ 2 AsylbLG). In bestimmten Fällen können die Leistungen aber einschneidend gekürzt werden (§ 1a AsylbLG). Anspruch auf Kindergeld, Elterngeld oder Unterhaltsvorschuss gibt es grundsätzlich nicht und auch BAföG-Leistungen und BAB nur im Ausnahmefall.*

### **1. Zugang zu sozialen Sicherungssystemen**

Bereits der Zugang zu den sozialen Sicherungssystemen, wie z.B. der Krankenversicherung oder der Altersvorsorge, wird Asylsuchenden und Geduldeten sehr erschwert.

Zum einen ist die Mitgliedschaft in den gesetzlichen Sozialversicherungen grundsätzlich von einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung abhängig. Da der Zugang zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt Menschen mit ungesichertem Aufenthaltsstatus jedoch in vielen Fällen versperrt ist, finden diese auch keine Aufnahme in die Sozialversicherungssysteme.

Zum anderen ist in fast allen Bereichen des Sozialrechts eine der Grundvoraussetzungen für Leistungsbezüge und für die Mitgliedschaft in den Sozialversicherungen, dass die Antragsteller ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Bundesgebiet haben (§ 30 Abs. 3 SGB I), z.B. für Familienversicherte in der Krankenversicherung. Im Sozialrecht ist der gewöhnlichen Aufenthalt definiert als derjenige Ort, an dem eine Person sich unter Umständen aufhält, die erkennen lassen, dass sie an diesem Ort oder in diesem Gebiet nicht nur vorübergehend verweilt. Es kommt also auf den objektiven Lebensmittelpunkt der Person an. Eine Duldung oder Aufenthaltsgestattung bedeutet in der Regel noch keinen gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland, weil der Aufenthaltsstatus nicht ausreichend gesichert erscheint. Ausnahmen kann es im Einzelfall geben, etwa wenn eine Abschiebung in absehbarer Zukunft nicht durchgeführt werden kann oder das Asylverfahren seit vielen Jahren ohne Entscheidung bei Gericht anhängig ist und der Ausländer nachweislich in Deutschland heimisch geworden ist.

### **2. Arbeitslosengeld II / Sozialhilfe**

Personen mit einer Duldung oder Aufenthaltsgestattung sind von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) und von der Sozialhilfe (SGB XII) ausgeschlossen. Sozialhilfeleistungen erhalten sie nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 und 3 AsylbLG). Wenn sie hilfebedürftig sind, erhalten Ausländer nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zunächst Grundleistungen (§ 3 AsylbLG). Die Regelsätze der Grundleistungen liegen deutlich unter den Regelsätzen der Sozialhilfe bzw. Grundsicherung für Arbeitssuchende und betragen (Stand 01.07.2007) für Haushaltsvorstände und Alleinstehende monatlich insgesamt € 224,97, für volljährige Haushaltsangehörige monatlich € 199,40. Davon müssen mindestens € 40,90 als Bargeld geleistet werden. Der Restbetrag kann vom Sozialamt als Sachleistung, z.B. als Gutschein oder Chipkartenguthaben ausgeteilt werden. Die Berliner Sozialämter sind seit dem Sommer 2003 allerdings in der Regel dazu übergegangen, anstelle von Chipkarten oder Gutscheinen Bargeld an Asylsuchende und Geduldete auszuzahlen. Für Kinder von 0-6 Jahren betragen die Leistungen nach § 3 AsylbLG monatlich € 132,93 und für Kinder von 7-13 Jahren monatlich € 178,95. Pauschale Mehrbedarfe für besondere Situationen wie im SGB II oder SGB XII, z. B. für Alleinerziehende, gibt es nach dem AsylbLG nicht. Im Einzelfall können aber „sonstige Leistungen“ nach § 6 AsylbLG gewährt werden. Die Sozialämter übernehmen grundsätzlich auch die Miet- bzw. Unterkunftskosten.

Nach vier Jahren werden die Leistungen auf das Niveau der Sozialhilfe angehoben, das SGB XII wird dann entsprechend angewendet (§ 2 AsylbLG). Vor der Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes im August 2007 wurden die Leistungen schon nach drei Jahren an die Sozialhilfe angeglichen.

Duldungsinhabern, die nach Ansicht der Behörden ausreisen könnten, wenn sie wollten, können jedoch von dieser Angleichung auf das Sozialhilfeniveau aus-

### **George aus Sierra Leone (Beispiel 3)**

erhält vom Sozialamt nur gekürzte Leistungen nach § 1 a AsylbLG, weil ihm vorgeworfen wird, über seine Identität zu täuschen und nicht bei der Beschaffung eines Reisepasses mitzuwirken. Das Sozialamt hat ihm seinen sog. Taschengeldebtrag von € 40,90 auf € 5,- gekürzt und gibt ihm dazu Wertgutscheine für € 184,07.



geschlossen werden. Wird ein solcher Vorwurf erhoben, können die Grundleistungen sogar noch auf das „unabweisbar Notwendige“ (§ 1a AsylbLG) gekürzt werden. Das kann bedeuten, dass statt Bargeld nur noch Gutscheine oder Lebensmittelpakete ausgeteilt werden, im ungünstigsten Fall geht die Kürzung auch bis zur kompletten Streichung der Hilfe. Diese Leistungskürzung kann auch Antragsteller treffen, denen vorgeworfen wird, sie seien nach Deutschland eingereist, um Sozialhilfe zu beziehen (vgl. auch die Ausführungen zu § 11 BeschVerfV in **Kapitel VII.5.2.1.2.**). Eine zusätzliche Sanktion der Sozialämter in Fällen der Kürzung nach § 1a AsylbLG ist häufig das faktische Verbot, in einer selbst gewählten Mietwohnung zu wohnen. Die Sozialämter erreichen dies, indem sie nur die Kosten für eine Gemeinschaftsunterkunft übernehmen, die Übernahme der Miete einer selbst gewählten Mietwohnung aber verweigern. Der erklärte Sinn dieses Vorgehens ist die Verhinderung der weiteren Integration des Ausländers. Ein Beitrag zur Kostensenkung ist dies nicht, denn die meist von privaten Unternehmen oder Organisationen wie der Arbeiterwohlfahrt (AWO) betriebenen Gemeinschaftsunterkünfte sind üblicherweise bedeutend teurer als Mietwohnungen auf dem allgemeinen Wohnungsmarkt.

### **3. Krankenversicherung im Rahmen der Sozialhilfe**

Während des Bezuges von abgesenkten Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz stellen die Sozialämter bei akuten Erkrankungen und Schmerzzuständen Kostenübernahmescheine aus. Erst nach der Angleichung der Leistungen auf das Niveau der Sozialhilfe werden die Ausländer in die gesetzliche Krankenversicherung aufgenommen (siehe auch § 264 Abs. 2 SGB V).

### **4. Kinder- und Jugendhilfe, Kindergeld und Elterngeld, Unterhaltsvorschuss**

Junge Ausländer mit einer Duldung oder Aufenthaltsgestattung erhalten bei Bedarf Kinder- und Jugendhilfe nach dem Sozialgesetzbuch 8 (SGB VIII).

Asylsuchende und Geduldete haben jedoch grundsätzlich keinen Anspruch auf Leistungen zur Familienförderung. Sie sind vom Kindergeld, Elterngeld und Unterhaltsvorschuss ausgeschlossen. Ansprüche können sich aber aus zwischenstaatlichen Abkommen ergeben (z.B. aus dem Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien über Soziale Sicherheit vom 12. Oktober 1968, das auch für die Nachfolgestaaten gilt).

### **5. BAföG und BAB**

Ausländische Kinder und Jugendliche unterliegen in der Regel ebenso wie die deutschen Kinder der allgemeinen Schulpflicht.

Schüler, Auszubildende und Studenten mit Duldung oder Aufenthaltsgestattung sind von Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) oder von der Ausbildungsförderung durch die Agentur für Arbeit nach dem Sozialgesetzbuch 3 (SGB III) zwar nicht ausdrücklich ausgeschlossen, eine Förderung scheidet bei ihnen aber meist an den zusätzlichen Voraussetzungen, die sie – anders als die Deutschen oder dauerhaft Bleibeberechtigten – erfüllen müssen.

Durch das Ende Dezember 2007 verkündete und zum 1.1.2008 in Kraft getretene 22. BAföG-Änderungsgesetz wird der Kreis der Ausländer, die Anspruch auf BAföG-Leistungen haben, zwar deutlich erweitert, siehe § 8 Abs. 1 und 2 BAföG (n.F.).

Geduldete und Asylsuchende haben jedoch heute die gleichen Schwierigkeiten wie nach der früheren Rechtslage:

Für sie gibt es BAföG-Leistungen und Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) nur unter den schwer zu erfüllenden Bedingungen nach § 8 Abs. 3 BAföG bzw. des § 63 Abs. 3 SGB III. Sie müssen als Antragssteller entweder selbst schon 5 Jahre in Deutschland gearbeitet haben, oder ein Elternteil muss in den letzten 6 Jahren mindestens 3 Jahre erwerbstätig gewesen sein. Diese erforderlichen Beitragszeiten in der Sozialversicherung von 5 bzw. 3 Jahren kann wegen des Lebensalters bzw. wegen des faktischen Arbeits- und Ausbittungsverbots für Menschen mit ungesichertem Aufenthaltsstatus kaum jemand vorweisen.

Für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, deren Eltern nicht in Deutschland leben, gibt es weiterhin keine Ausnahmeregelung.

Besonders problematisch ist dies für alle diejenigen Schüler und Auszubildenden, die eine Ausbildung machen, welche grundsätzlich durch BAföG oder SGB III förderungsfähig wäre, die aber in ihrer Person die individuellen Voraussetzungen (siehe oben) nicht erfüllen. Sie sind dann zugleich auch von Sozialhilfeleistungen ausgeschlossen, nur weil ihre Ausbildung grundsätzlich förderungsfähig ist, vgl. (§ 7 Abs. 5 SGB II / § 2 Abs. 1 AsylbLG i.V.m. § 22 SGB XII). Es besteht allerdings in solchen (Härte-

Fällen) die Möglichkeit Sozialhilfe oder ALG II als Darlehen zu gewähren.

## VII. Zugang zu Arbeit und Bildung

### Notwendigkeit einer Erlaubnis zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit

Eine Erlaubnis ist erforderlich

- für jede nicht selbstständige Arbeit (Beschäftigung),
- für betriebliche Berufsausbildungen und betriebliche Praktika und
- für jede selbstständige Tätigkeit

Ein Ausländer, der in Deutschland arbeiten, ein Unternehmen gründen oder eine Ausbildung machen will, benötigt dafür grundsätzlich eine Erlaubnis.

### 1. Begriffe

Der in der Praxis häufig verwendete Begriff der 'Arbeitserlaubnis' ist kein juristischer Ausdruck. Das Aufenthaltsgesetz spricht von der 'Gestattung der Erwerbstätigkeit' bzw. von der 'Erlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung'. Im Folgenden wird daher auch hier nicht von der Arbeitserlaubnis gesprochen.

#### Begriffe

Erwerbstätigkeit: selbständige Tätigkeit und Beschäftigung

Beschäftigung: Eine nicht selbständige Tätigkeit in einem Arbeitsverhältnis sowie eine Beschäftigung für den Erwerb beruflicher Kenntnisse, Fertigkeiten oder Erfahrungen im Rahmen betrieblicher Berufsbildung

Als Erwerbstätiger ist man entweder Selbstständiger oder Beschäftigter. Als 'Beschäftigte' werden Arbeitnehmer und Auszubildende bezeichnet, weil sie von einem Arbeitgeber abhängig sind. Die Unterscheidung zwischen Beschäftigten und Selbstständigen ist für die Prüfung des Antrags auf eine Erlaubnis zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit wichtig.

### 2. Verfahren

Der Zugang zum Arbeitsmarkt für Nichtdeutsche ist durch das Zuwanderungsgesetz 2005 umfassend neu geregelt worden mit dem Ziel, diesen Zugang einfacher und transparenter zu gestalten. Dies ist teilweise gelungen. Wer arbeiten will und nicht schon per Gesetz die Erlaubnis dazu hat, beantragt die erforderliche

che Erlaubnis bei der Ausländerbehörde und erhält direkt von dieser Behörde einen Bescheid. Bei der Prüfung des Antrages durch die Ausländerbehörde werden aber die Agenturen für Arbeit intern beteiligt. In diesem zweistufigen Verfahren behalten die Agenturen für Arbeit daher einen maßgeblichen Einfluss auf die Entscheidung, denn in vielen Fällen kann die Erlaubnis nur mit Zustimmung der zuständigen Agentur für Arbeit erteilt werden.

Jede Aufenthaltserlaubnis, Duldung und Aufenthaltsgestattung enthält sog. Nebenbestimmungen, die darüber Auskunft geben, ob dem Inhaber die Erwerbstätigkeit gestattet ist, ob eine Beschäftigungserlaubnis beantragt werden kann oder ob ein Arbeitsverbot ausgesprochen worden ist.

### 3. Erlaubnis der Erwerbstätigkeit auf Antrag

Ausländer, die keinen gesetzlichen Anspruch auf freien Zugang zum Arbeitsmarkt haben, müssen die erforderlichen Erlaubnisse bei der Ausländerbehörde beantragen (**siehe Grafik**).

#### 3.1 Selbständigkeit

Asylsuchenden und Geduldeten wird die Selbständigkeit grundsätzlich verboten. In die Duldungen und Aufenthaltsgestattungen wird daher als Nebenbestimmung „*Selbständige Tätigkeit nicht gestattet*“ eingetragen.

Inhabern von Aufenthaltserlaubnissen soll die Selbständigkeit grundsätzlich gestattet werden. Es gibt aber viele Ausnahmeregelungen. Inhaber von humanitären Aufenthaltserlaubnissen nach § 25 Abs. 4 Satz 1 und § 25 Abs. 5 AufenthG müssen in Berlin die Erlaubnis zur Selbständigkeit bei der Ausländerbehörde beantragen.

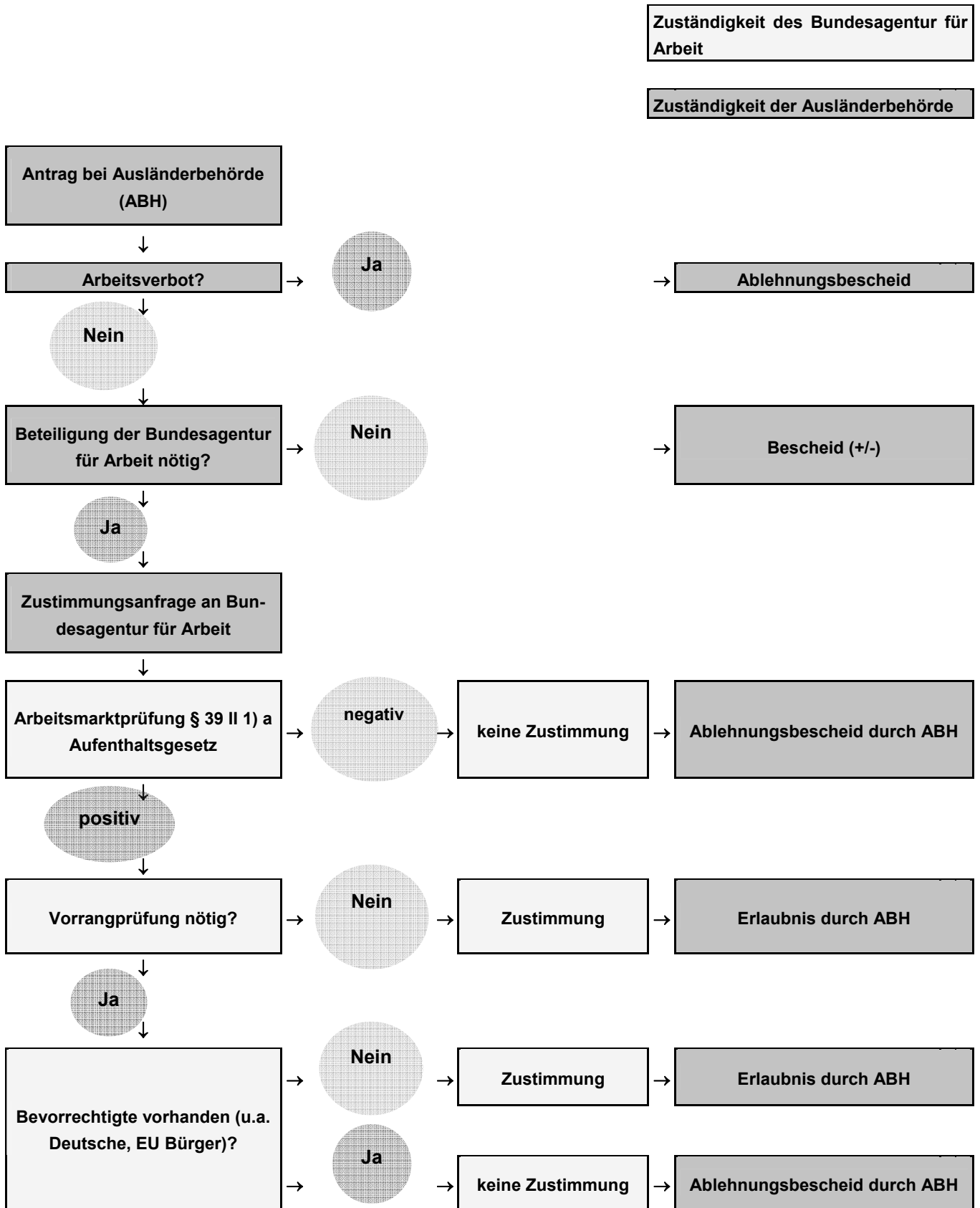
#### 3.2. Beschäftigung (Lohnarbeit und Ausbildung)

Für Ausländer, die sich bereits in Deutschland aufhalten, die Erlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung

#### § 10 Satz BeschVerfV

Geduldeten Ausländern (§ 60a des Aufenthaltsgesetzes) kann mit Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit die Ausübung einer Beschäftigung erlaubt werden, wenn sie sich seit einem Jahr erlaubt oder geduldet im Bundesgebiet aufgehalten haben. Die §§ 39 bis 41 des Aufenthaltsgesetzes gelten entsprechend. Die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit kann ohne Prüfung nach § 39 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes erteilt werden, wenn sich die Ausländer seit vier Jahren ununterbrochen erlaubt, geduldet oder mit einer Aufenthaltsgestattung im Bundesgebiet aufgehalten haben. Die Zustimmung wird ohne Beschränkungen nach § 13 erteilt.

## Antrag auf Erteilung einer Arbeitserlaubnis - Ablauf der Prüfung



jedoch noch beantragen müssen, richtet sich das Antragsverfahren neben den §§ 39 ff. AufenthG nach der „Verordnung über das Verfahren und die Zulassung von im Inland lebenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung“, der Beschäftigungsverfahrensverordnung (BeschVerfV). Diesen Weg müssen auch Asylsuchende und Geduldete einschlagen. Aber auch Inhaber von Aufenthaltserlaubnissen, bei denen nicht schon von Anfang an die Erwerbstätigkeit gestattet ist (vgl. **Kapitel VII.8**) müssen die Erlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung nach diesen Vorschriften beantragen.

Die Prüfung des Antrages auf Ausübung einer Beschäftigung verläuft dabei im Grundsatz wie folgt: Die Ausländerbehörde prüft zunächst, ob der Antragsteller überhaupt arbeiten darf. Wenn ein Arbeitsverbot vorliegt, wird die Auflage „Erwerbstätigkeit nicht gestattet“ in den Ausweis gestempelt und der Antrag abgelehnt. Wenn die Erteilung der Erlaubnis grundsätzlich möglich ist, sich also die Auflage „Beschäftigung nur nach Erlaubnis der Ausländerbehörde“ im Ausweis befindet, prüft die Ausländerbehörde, ob sie alleine oder nur zusammen mit der Agentur für Arbeit entscheiden kann. Kann die Ausländerbehörde selbst entscheiden, prüft sie die weiteren Voraussetzungen und erlässt einen Bescheid. Wenn die Zustimmung der Agentur für Arbeit erforderlich ist, leitet die Ausländerbehörde den Antrag an die örtlich zuständige Agentur für Arbeit weiter und entscheidet dann abhängig vom Ausgang der Prüfung bei der Agentur für Arbeit.

### **3.2.1. Antragsprüfung mit Beteiligung der Agentur für Arbeit**

Der übliche Verlauf des Antragsverfahrens sieht die interne Beteiligung und Zustimmung der örtlich zuständigen Agentur für Arbeit vor. In bestimmten Fällen haben sich die Berliner Ausländerbehörde und die regionalen Arbeitsagenturen auf eine sog. Globalzustimmung der Agentur für Arbeit verständigt, so dass die Prüfung allein von der Ausländerbehörde vorgenommen wird. Diese Fälle werden weiter unten unter Punkt 3.2.3 erläutert.

Die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit und der ihr untergeordneten regionalen Agenturen für Arbeit hängt im Wesentlichen<sup>1</sup> vom Ausgang zweier Prüfungen, der Arbeitsmarkt- und der Vorrangprüfung in entsprechender Anwendung des § 39 AufenthG, ab.

<sup>1</sup> Die Versagungsgründe nach § 40 AufenthG können hier wegen des Umfangs nicht weiter dargestellt werden.

#### **3.2.1.1. Die Arbeitsmarktprüfung**

Das erste und in der Praxis weniger bedeutsame Kriterium bei der Prüfung des Antrages auf eine Beschäftigungserlaubnis ist die Auswirkung der Beschäftigung des Ausländers auf den Arbeitsmarkt. Damit eröffnet sich der Bundesagentur für Arbeit die Möglichkeit einer flexiblen Entscheidungspraxis je nach den Bedürfnissen bestimmter Regionen oder bestimmter Wirtschaftszweige. Dabei achtet die Bundesagentur für Arbeit vor allem darauf, dass der Ausländer nicht zu ungünstigeren Bedingungen beschäftigt wird als ein vergleichbarer deutscher Arbeitnehmer. Bei dieser Prüfung kommt es entscheidend auf den Stundenlohn an. Er muss dem Tariflohn, oder wenigstens dem ortsüblichen Lohn entsprechen. Ein anderer Aspekt ist die Prüfung, ob gesetzliche Regelungen, wie die Arbeitnehmerschutzgesetze eingehalten werden.

#### **3.2.1.2. Die Vorrangprüfung**

Der eigentliche Kern der Prüfung nach § 39 AufenthG ist die Frage, ob es bevorrechtigte Arbeitsuchende gibt. Beantragt der Ausländer die Erlaubnis, eine bestimmte Arbeit ausüben zu dürfen, prüft die Agentur für Arbeit, ob bei ihr Arbeitslose gemeldet sind, die diesen Arbeitsplatz auch besetzen könnten und die dem geduldeten Ausländer vorgehen. Das AufenthG sieht dabei folgende Rangordnung vor:

- Deutsche,
- Ausländer, die Deutschen hinsichtlich der Arbeitsaufnahme rechtlich gleichgestellt sind (z.B. Asylberechtigte),
- Freizügigkeitsberechtigte EU-Bürger und
- andere Ausländer (z.B. mit Duldung oder Aufenthaltsgestattung).

Wer also eine Arbeitsmöglichkeit beispielsweise im Baugewerbe als Eisenflechter oder als Putzkraft gefunden hat, dem versagt die Agentur für Arbeit in der Regel die Zustimmung für die Beschäftigung mit dem

#### **Enver aus dem Kosovo (Beispiel 2)**

hatte die Möglichkeit, einen Mini-Job als Verkäufer zu bekommen. Der Antrag auf Ausübung der Beschäftigung wurde zunächst abgelehnt, weil es zu viele bevorrechtigte Arbeitssuchende gab. Nach der Änderung der BeschVerfV erhielt er im September 2007 in seine Duldung die Auflage „Erwerbstätigkeit gestattet“. Jetzt kann er ohne ein vorgeschaltetes behördliches Genehmigungsverfahren jeden Job annehmen oder sich selbständig machen.

Argument, dass bei ihr mehrere tausend Arbeitssuchende gemeldet sind, die vorrangig zu behandeln sind und diesen Arbeitsplatz auch besetzen könnten. Für ungelernete, oder gering qualifizierte Arbeitssuchende heißt dies in der Regel, dass ihnen der Zugang zum Arbeitsmarkt faktisch versperrt bleibt, da sie durch die Vorrangprüfung nicht zum Zuge kommen. Mit der Antragstellung bei der Ausländerbehörde sollte der Arbeitgeber also zugleich besondere Umstände vortragen, um darzulegen, dass kein anderer Arbeitssuchender für diese spezielle Tätigkeit in diesem Betrieb geeignet ist.

Im Rahmen der Vorrangprüfung ist es üblich, dass die Agentur für Arbeit den Arbeitgeber anschreibt und ihn auffordert, ihr einen Vermittlungsauftrag zu erteilen. Wird dieser Auftrag erteilt und ist die Agentur für Arbeit der Ansicht, dass es bevorrechtigte Arbeitssuchende gibt, schlägt sie dem Arbeitgeber für die freie Stelle einen bevorrechtigten Arbeitnehmer vor. Diese Vermittlungsbemühungen der Agentur gestalten sich in der Praxis häufig so, dass sie eine Vielzahl von Arbeitssuchenden auffordert, sich für diese konkrete Stelle zu bewerben. Das führt dazu, dass der Arbeitgeber eine große Zahl von meist schriftlichen Bewerbungen erhält.

Wenn der Arbeitgeber den Vermittlungsauftrag nicht erteilt, verweigert die Agentur in der Regel die Zustimmung für die beantragte Beschäftigungserlaubnis mit dem Hinweis auf die fehlende Mitwirkung des Arbeitgebers. Lehnt der Arbeitgeber eine Bewerbung ab, die ihm über die Agentur vermittelt worden ist, muss er objektive und sachlich gerechtfertigte Gründe vortragen, warum er die Beschäftigung gerade des Ausländers, der die Beschäftigungserlaubnis beantragt hat, vorzieht. Die Agentur für Arbeit wird die Zustimmung verweigern, wenn sie die vorgetragenen Gründe für die Ablehnung der von ihr vermittelten Arbeitssuchenden nicht akzeptiert.

Für die meisten Antragsteller ist es daher ein großer Vorteil, wenn die Vorrangprüfung vermieden werden kann.

### **3.2.1.3. Zustimmung ohne Vorrangprüfung**

In Ausnahmefällen kann die Bundesagentur für Arbeit die Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung ohne die Durchführung der beschriebenen Vorrangprüfung erteilen und dem Antragsteller den Zugang zum Arbeitsmarkt dadurch wesentlich erleichtern. Diese Ausnahmefälle sind in den §§ 5–10 BeschVerfV geregelt.

Das Änderungsgesetz 2007 hat hier einige Erleichterungen gebracht.

**a) Bei Ausländern mit einer Aufenthaltserlaubnis,** die entweder

- seit 2 Jahren eine sozialversicherungspflichtige Arbeit haben (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 BeschVerfV),
- seit 3 Jahren ununterbrochen mit Aufenthaltserlaubnis, Duldung oder Aufenthaltsgestattung in Deutschland sind (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 BeschVerfV) oder
- als Minderjährige eingereist sind und hier bestimmte Schulabschlüsse erworben haben (§ 8 BeschVerfV).

soll auf die Vorrangprüfung und die Arbeitsmarktprüfung verzichtet werden.

Ferner gelten bei Ausländern mit einer Aufenthaltserlaubnis Ausnahmen

- bei Fortsetzung eines Arbeitsverhältnisses, wenn der Ausländer bereits eine Beschäftigungserlaubnis für den Zeitraum von mindestens einem Jahr hatte und seine Beschäftigung bei dem gleichen Arbeitgeber fortsetzen wird (§ 6 BeschVerfV). Hier muss der Ausländerbehörde rechtzeitig vor Ablauf der Beschäftigungserlaubnis der Arbeitsvertrag und eine aktuelle Bescheinigung des Arbeitgebers vorgelegt werden, und
- in Härtefällen nach § 7 BeschVerfV, vgl. unten d).

Auch bei Opfern von Straftaten, die nach dem im Jahr 2007 neu geschaffenen § 25 Abs. 4a AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis bekommen haben, soll nach § 6a BeschVerfV eine Beschäftigungserlaubnis ohne Vorrangprüfung erteilt werden.

**b) Bei Geduldeten** wird nur in drei Fallkonstellationen auf die Vorrangprüfung und die Arbeitsmarktprüfung verzichtet:

- Bei Fortsetzung eines Arbeitsverhältnisses, wenn der Ausländer bereits eine Beschäftigungserlaubnis für den Zeitraum von mindestens einem Jahr hatte und seine Beschäftigung bei dem selben Arbeitgeber fortsetzen wird, siehe § 6 BeschVerfV. Hier muss der Ausländerbehörde rechtzeitig vor Ablauf der Beschäftigungserlaubnis der Arbeitsvertrag und eine aktuelle Bescheinigung des Arbeitgebers vorgelegt werden.

- Bei 4-jährigem ununterbrochenen Aufenthalt im Bundesgebiet mit Aufenthaltserlaubnis, Duldung oder Aufenthaltsgestattung, siehe § 10 Satz 3 BeschVerfV. Diese Beschäftigungserlaubnis wird sogar ohne Beschränkungen in Bezug auf den Ort, den Zeitraum oder den Betrieb erteilt. Sie muss also nicht verlängert oder bei einem Arbeitsplatzwechsel neu beantragt werden. Die Duldung erhält dann die Nebenbestimmung „Beschäftigung gestattet“. Damit kann der Geduldete nicht nur am eigenen Wohnort, sondern grundsätzlich im gesamten Bundesgebiet eine Arbeit aufnehmen. Er muss aber noch die entsprechende Aufhebung der räumlichen Beschränkung beantragen (vgl. oben **Kapitel IV.4.1.**). Diese wesentliche Erleichterung des Zuganges zum Arbeitsmarkt für geduldete Ausländer mit langjährigem Aufenthalt wurde im Zusammenhang mit der Altfallregelung nach § 104a AufenthG beschlossen und trat im August 2007 in Kraft.
- In Härtefällen nach § 7 BeschVerfV, vgl. unten d).

**c) Bei Asylsuchenden mit einer Aufenthaltsgestattung** gibt es nur zwei Ausnahmen, bei denen auf die Vorrangprüfung verzichtet wird. Diese Ausnahmen sind:

- die Fortsetzung eines Arbeitsverhältnisses (§ 6 BeschVerfV) und
- die Härtefallregelung nach § 7 BeschVerfV, vgl. unten d).

Der erleichterte Zugang zum Arbeitsmarkt nach § 10 Satz 3 BeschVerfV gilt dagegen nicht für Asylsuchende.

**d) Die Härtefallregelung** nach § 7 BeschVerfV eröffnet der Agentur für Arbeit bzw. der Ausländerbehörde die Möglichkeit, in bestimmten Ausnahmefällen von der Vorrangprüfung abzusehen, wenn die Ablehnung der Erlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung für den Antragsteller eine besondere Härte bedeuten würde. Diese Regelung ist so allgemein gefasst, damit die Behörde einen Spielraum für einzelfallgerechte Entscheidungen hat. Positive Entscheidungen gibt es regelmäßig dann, wenn die angestrebte Beschäftigung Bestandteil einer Therapie von Traumatisierten ist, wenn besondere Familienverhältnisse (z.B. Mutterschutz) bestehen oder wenn eine Minderung der Erwerbsfähigkeit vorliegt. Die Berliner Ausländerbehörde prüft mittlerweile nach Absprache mit der Bundesagentur für Arbeit das Vorliegen eines Härtefalls

eigenständig und erlaubt die Ausübung der Beschäftigung gegebenenfalls ohne Beteiligung der Agentur für Arbeit. Angesichts des zumeist voraussehbaren Ergebnisses der Vorrangprüfung bei der großen Mehrzahl von Arbeitsplätzen sind viele Flüchtlinge, die sich erstmals um eine Beschäftigungserlaubnis bemühen, darauf angewiesen, einen Härtefall geltend zu machen. Die Praxis der Behörden ist jedoch häufig sehr restriktiv. Auch die langjährige Abhängigkeit von Sozialhilfeleistungen wird von den Behörden nicht als Härtefall akzeptiert. Sie verweisen auf die Vielzahl von Flüchtlingen, die in einer gleichen Situation sind.

Wem das Arbeiten allerdings ganz untersagt ist („Erwerbstätigkeit nicht gestattet“) kann sich auch nicht darauf berufen, ein Härtefall zu sein, vgl. der Abschnitt zu Arbeitsverboten in diesem Kapitel **Nr. 3.3.**

**e) Die Bundesagentur für Arbeit** (Regionaldirektion Berlin-Brandenburg) und die Ausländerbehörde Berlin haben sich in vielen dieser Fälle darauf geeinigt, dass die Ausländerbehörde die Erlaubnis zur Ausübung der Beschäftigung ohne Beteiligung der Agentur für Arbeit erteilen darf, wenn die jeweiligen Voraussetzungen vorliegen (sog. **Globalzustimmung**). Dies hat die Verfahren sehr beschleunigt. Gegenwärtig<sup>1</sup> gilt diese Globalzustimmung in Berlin bei Anträgen nach den §§ 6a, 7, 8 Nr. 1 a) und b), 8 Nr. 2 sowie § 9 Abs. 1 Nr. 2 BeschVerfV.

### **3.2.2. Beschäftigungserlaubnis ohne Beteiligung der Agentur für Arbeit**

Ganz unabhängig von diesen Absprachen der Verwaltungsbehörden, die der Beschleunigung der Verfahren dienen sollen, gibt es nach den Verordnungen zur Beschäftigungserlaubnis einige wenige Ausnahmefälle, in denen die Ausländerbehörde eine Erlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung unmittelbar und ohne eine Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit erteilen kann.

Auf diese Weise privilegiert werden:

- Praktika im Rahmen einer schulischen Ausbildung oder eines Studiums oder von der Europäischen Union finanziell geförderten Programmen,
- die Beschäftigung von engen Familienangehörigen eines Arbeitgebers in dessen Betrieb, wenn diese mit ihm zusammenleben sowie
- eine Beschäftigung, die vor allem der eigenen Heilung, der Wiedereingewöhnung oder Erziehung

<sup>1</sup> Stand Januar 2008

dient (Rehabilitation, Resozialisierung nach Strafverfahren).

### 3.3. Arbeitsverbote

Für Asylsuchende und Inhaber von Duldungen ist der Weg in den Arbeitsmarkt meist sehr steinig. Wenn sie eine Erlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung beantragen, prüft die Ausländerbehörde zuerst, ob ein Arbeitsverbot besteht oder ob ein Arbeitsverbot verhängt werden soll. Erst danach wird geprüft, ob auch die weiteren Voraussetzungen für eine Erlaubnis vorliegen.

#### § 61 AsylVfG - Erwerbstätigkeit

(Abs. 1) Für die Dauer der Pflicht, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, darf der Ausländer keine Erwerbstätigkeit ausüben.

(Abs. 2) Im Übrigen kann einem Asylbewerber, der sich seit einem Jahr gestattet im Bundesgebiet aufhält, abweichend von § 4 Abs. 3 des Aufenthaltsgesetzes die Ausübung einer Beschäftigung erlaubt werden, wenn die Bundesagentur für Arbeit zugestimmt hat oder durch Rechtsverordnung bestimmt ist, dass die Ausübung der Beschäftigung ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zulässig ist. Ein geduldeter oder rechtmäßiger Voraufenthalt wird auf die Wartezeit nach Satz 1 angerechnet. Die §§ 39 bis 42 des Aufenthaltsgesetzes gelten entsprechend.

#### 3.3.1 Arbeitsverbot im ersten Jahr

Im ersten Jahr ihres Aufenthalts in Deutschland gilt für Ausländer mit Duldung oder Aufenthaltsgestattung immer ein Arbeitsverbot.

Nach § 10 Satz 1 BeschVerfV dürfen **Geduldete** erst nach einem Jahr des erlaubten oder geduldeten Aufenthalts in Deutschland eine Erlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung beantragen. Die Zeiten eines vorangegangenen Asylverfahrens zählen dabei mit.

Der Arbeitsmarktzugang von **Asylsuchenden** ist im Asylverfahrensgesetz geregelt (§ 61 AsylVfG). Im ersten Jahr nach der Antragstellung gilt für den Asylsuchenden ebenfalls ein Arbeitsverbot, danach kann ihm die Erwerbstätigkeit erlaubt werden, wenn die Voraussetzungen nach den §§ 39 ff. AufenthG und der Beschäftigungsverfahrensverordnung (BeschVerfV) vorliegen.

In bestimmten Fällen kann aber auch schon im ersten Jahr des Asylverfahrens eine Beschäftigungserlaubnis erteilt werden. Seit dem Änderungsgesetz 2007 werden die Zeiten, in denen der Asylsuchende vor dem Asylantrag mit Duldung oder Aufenthaltserlaubnis in

Deutschland gelebt hat, auf das erste Jahr angerechnet, vgl. § 61 Abs. 2 Satz 2 AsylVfG. Es darf aber keine Unterbrechung des Aufenthalts geben.

#### § 11 BeschVerfV - Versagung der Erlaubnis

Geduldeten Ausländern darf die Ausübung einer Beschäftigung nicht erlaubt werden, wenn sie sich in das Inland begeben haben, um Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu erlangen, oder wenn bei diesen Ausländern aus von ihnen zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können. Zu vertreten hat ein Ausländer die Gründe insbesondere, wenn er das Abschiebungshindernis durch Täuschung über seine Identität oder seine Staatsangehörigkeit oder durch falsche Angaben herbeiführt.

Einige Ausländerbehörden ändern bei Asylsuchenden nach Ablauf des ersten Jahres die Nebenbestimmung „Erwerbstätigkeit nicht gestattet“ nicht ab. Die richtige Nebenbestimmung muss in diesen Fällen sinngemäß lauten: „Beschäftigung nur nach Erlaubnis der Ausländerbehörde“. Die Betroffenen können sich eine Arbeit suchen und dann die Beschäftigungserlaubnis beantragen.

#### 3.3.2. Allgemeines Arbeitsverbot für Geduldete

Auch nach dem ersten Jahr kann die Ausländerbehörde einem geduldeten Ausländer ein allgemeines Arbeitsverbot aussprechen, wenn sie feststellt, dass

- er sich nach Deutschland begeben hat, um Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) zu beziehen,
- o d e r
- eine Abschiebung aus von ihnen zu vertretenden Gründen nicht durchgeführt werden kann.

#### *George aus Sierra Leone (Beispiel 3)*

George wird die Berufsausbildung nach § 11 BeschVerfV verboten, weil die Ausländerbehörde vermutet, dass er falsche Angaben macht und tatsächlich aus Ghana kommt. Sie fordert George regelmäßig auf, einen ghanaischen Pass vorzulegen.

Einem Ausländer wird die Unmöglichkeit der Abschiebung nach § 11 BeschVerfV insbesondere dann vorgeworfen, wenn er diese Unmöglichkeit durch Täuschung über seine Identität oder Staatsangehörigkeit, oder durch falsche Angaben herbeiführt. In diesen Fällen erlässt die Ausländerbehörde einen ablehnenden Bescheid und verhängt damit ein **allgemeines Arbeitsverbot**. Die Auflage in der Duldung lautet dann „Erwerbstätigkeit nicht gestattet“. Zweck dieser

Maßnahmen ist es, eine Integration der betroffenen Ausländer zu verhindern und die Motivation zur Ausreise zu erhöhen. In der Praxis haben viele Ausländerbehörden diesen Vorwurf damit begründet, dass die Antragsteller keinen gültigen Pass vorweisen konnten. Sollte der Grund für das Arbeitsverbot wegfallen, z.B. durch den Nachweis von Passbeschaffungsbemühungen, kann die Auflage wieder verändert werden.

Asylsuchende mit einer Aufenthaltsgestattung kann das Arbeitsverbot nach § 11 BeschVerfV nicht treffen.

#### 4. Zugang zu Bildung

Während der Schulbesuch sowie Berufsvorbereitungskurse und schulische Ausbildungen nicht von einer ausländerrechtlichen Erlaubnis abhängen, müssen für eine ordentliche Berufsausbildung und für ein Studium bestimmte ausländerrechtliche Voraussetzungen erfüllt sein.

##### 4.1. Schulbesuch

Der Besuch von allgemeinbildenden Schulen bis zum Abitur ist auch für nicht-deutsche Kinder mit Duldung oder Aufenthaltsgestattung möglich. In Berlin und Brandenburg besteht unabhängig vom Aufenthaltsstatus die allgemeine Schulpflicht für alle Kinder bis 16 Jahren. Die allgemeine Schulpflicht ist in den einzelnen Bundesländern aber ganz unterschiedlich geregelt.

##### **Enver aus dem Kosovo (Beispiel 2)**

Enver hat einen Bruder mit Lernbehinderung. Seine Schule wollte ihn in eine von der Arbeitsagentur geförderte Maßnahme zur Vorbereitung auf eine Berufsausbildung vermitteln. Die Agentur lehnte seine Aufnahme ab, weil seine Eltern bisher keine Beiträge in die Sozialversicherungen gezahlt haben. Jetzt hat die Familie jedoch eine Aufenthaltserlaubnis nach der Bleiberechtsregelung beantragt, so dass der Antrag noch einmal überprüft wird.

##### 4.2. Berufsvorbereitung und außerbetriebliche Ausbildung

Fast alle berufsvorbereitenden Maßnahmen und außerbetrieblichen Ausbildungsplätze für Jugendliche, mit denen Benachteiligungen ausgeglichen werden und eine Brücke zur Arbeitswelt geschlagen werden sollen, sind mit Mitteln der Arbeitsagentur gefördert. Da die Förderung durch die Arbeitsagentur aber eine mindestens 3-jährige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung der Eltern voraussetzt (§ 63 SGB III),

haben junge Flüchtlingen mit einer Aufenthaltsgestattung oder Duldung faktisch keinen Zugang zu so geförderten Angeboten.

In Berlin werden aber entsprechende Angebote in begrenztem Umfang auch von der Jugendhilfe angeboten und finanziert.

##### 4.3. Schulische Ausbildungen

Schulische Ausbildungen, die 1 oder 2 Jahre dauern, haben den Vorteil, dass sie nur dann eine Beschäftigungserlaubnis erfordern, wenn sie einen hohen Praxisanteil beinhalten. Ansonsten sind sie frei zugänglich und deshalb für geduldete Jugendliche oft die einzige Möglichkeit, nach dem Schulabschluss den Bildungsweg nicht abbrechen zu lassen.

##### 4.4. Berufsausbildung

Für die betriebliche Ausbildung gelten die gleichen Regelungen wie für die Beschäftigungserlaubnis. Eine betriebliche Ausbildung ist generell nur nachrangig möglich, also wenn Ausbildungsplätze nicht von Deutschen, EU-Bürgern oder anderen Bevorrechtigten besetzt werden können.

##### **Rabia aus Afghanistan (Beispiel 1)**

Rabia möchte eine Ausbildung als Erzieherin machen. Da sie bereits seit 10 Jahren auf eine Entscheidung über ihren Asylantrag wartet und ein Ende des Verfahrens nicht abzusehen ist, wird sie nach § 7 BeschVerfV als Härtefall gesehen. Sie kann die Ausbildung beginnen.

In Bundesländern oder Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit und hohem Ausbildungsplatzmangel ist eine Berufsausbildung für Flüchtlinge mit Duldung oder Aufenthaltsgestattung dadurch allein schon auf Grund der Vorrangprüfung durch die Agentur für Arbeit nahezu unmöglich. Bei Duldungsinhabern kann aber nach insgesamt vier Jahren Aufenthalt in Deutschland auf die Vorrangprüfung verzichtet werden, wenn sie kein grundsätzliches Arbeitsverbot haben (vgl. § 10 Satz 3 BeschVerfV).

Asylsuchenden wird aber nach der Berliner Verwaltungspraxis eine Berufsausbildung grundsätzlich nicht gestattet. Die Ausländerbehörde zieht eine Erlaubnis für diese Menschen nur dann in Betracht, wenn,

- ein Ausbildungsvertrag bzw. ein Vertrag über ein berufsvorbereitende Maßnahme vorliegt,
- die Dauer des Asylverfahrens ungewiss ist, weil Klage gegen einen Ablehnungsbescheid erhoben



wurde und nicht absehbar ist, wann das Gerichtsverfahren endet und

- die Zustimmung der Agentur für Arbeit (als Ergebnis einer Vorrangprüfung) vorliegt.

Diese Voraussetzungen, insbesondere die letztgenannte, sind für Asylsuchende nur sehr schwer zu erfüllen.

Diejenigen aber, die eine Aufenthaltserlaubnis auf der Grundlage des IMK-Beschlusses oder der gesetzlichen Altfallregelung erhalten, können nunmehr eine betriebliche Ausbildung beginnen (vgl. **Kapitel V.4.1**). Eine Vorrangprüfung findet nicht mehr statt.

#### 4.5. Studium

Asylsuchenden und Duldungsinhabern wird das Studium grundsätzlich verboten. Ihnen wird in die Duldung oder Gestattung die Nebenbestimmung „*Studium nicht gestattet*“ eingetragen.

In Berlin gibt es aber auf Initiative des Berliner Abgeordnetenhauses eine Regelung für junge Ausländer, deren bisheriger Aufenthalt geduldet oder zur Durchführung eines Asylverfahrens gestattet war.

Danach kann Asylsuchenden das Studium ausnahmsweise erlaubt werden, wenn

- die Zulassungszusage einer Hochschule vorliegt,
- sie nachweisen, dass sie ihren Lebensunterhalt ohne öffentliche Mittel finanzieren können und
- der Zeitpunkt des Abschlusses des Asylverfahrens nicht absehbar ist.

Duldungsinhabern kann ausnahmsweise das Studium über die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gestattet werden, wenn

- die Zulassungszusage einer Hochschule vorliegt,
- sie nachweisen, dass sie ihren Lebensunterhalt ohne Sozialhilfe finanzieren können und
- weitere aufenthaltsrechtliche Bedingungen erfüllt sind.

#### **Enver aus dem Kosovo (Beispiel 2)**

wird das Studium an der Fachhochschule nicht erlaubt, weil er eine Duldung hat und er die Ausländerbehörde nicht überzeugen kann, dass er ohne Sozialhilfe studieren kann. Über seinen Antrag nach der Bleiberechtsregelung ist noch nicht entschieden worden.

An der Anforderung der Sicherung des Lebensunterhaltes aus eigenen Mitteln scheitern die allermeisten Studierwilligen.

Auch Bleibeberechtigte, die an sich studieren können, müssen ihr Studium ohne staatliche Hilfe finanzieren können. Auch bei der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnisse nach der Altfallregelung müssen Studierende – in Berlin – die eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts nachweisen.

#### 4.6. Ausreisepflicht und Beendigung von Schul- und Berufsausbildung

In Berlin gibt es eine eigene Regelung für jugendliche Ausländer mit ungesichertem Aufenthaltsstatus, die ihre Schul- oder Berufsausbildung hier beenden wollen. Dies betrifft Menschen, bei denen die Ausreise und damit eine Abschiebung möglich wird, weil entweder das Asylverfahren negativ ausgeht und eine Duldung nicht erteilt wird, oder, weil der Grund für die Duldung nicht mehr existiert. Wenn der Ausländer im letzten Schul- oder Ausbildungsjahr (oder in den letzten zwei Jahren der gymnasialen Oberstufe) ist, kann ihm unter bestimmten Voraussetzungen eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Ausbildung nach § 16 AufenthG (vgl. **Kapitel IV.7.**) bis zur Beendigung der Schul- oder Berufsausbildung erteilt werden. Bei minderjährigen Schülern und Auszubildenden sollen die Familienangehörigen ebenfalls bleiben dürfen, wenn die Ausbildung innerhalb von längstens 6 Monaten beendet ist. Liegt das Ende der Ausbildung bzw. des Schuljahres in fernerer Zukunft, soll nur ein Elternteil in Deutschland bleiben, die übrige Familie muss ausreisen. Bei volljährigen Schülern hat die Familie kein Bleiberecht.

#### 5. Rechtsmittel

Lehnt die Ausländerbehörde die beantragte Erlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung ab, kann gegen diese Entscheidung mit einem Widerspruch vorgegangen werden. Die Ausländerbehörde entscheidet über diesen Widerspruch mit einem weiteren Bescheid. Ist dieser Widerspruchsbescheid aus Sicht des Antragstellers negativ, steht ihm der Rechtsweg zu den Gerichten offen, er kann also Klage gegen die Versagung der beantragten Erlaubnis erheben. Zuständig für die Klage sind seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes 2005 die Verwaltungsgerichte.

Wurde der ursprüngliche Antrag auf Erlaubnis einer Beschäftigung abgelehnt, bedeutet dies für die meisten Ausländer aber bereits das Ende aller Hoffnungen.

gen, weil das Rechtsmittelverfahren (Widerspruch und Klage) so langwierig ist, dass die meisten Arbeitgeber den freien Arbeitsplatz letztendlich anders besetzen müssen. Auf eine Entscheidung im Widerspruchsverfahren müssen Antragsteller im Schnitt drei bis sechs Monate warten. Klageverfahren beim Verwaltungsgericht Berlin dauern üblicherweise länger als zwei Jahre. Den Antragstellern bleibt daher nichts anderes übrig, als parallel zum Widerspruch und spätestens mit Erhebung der Klage ein gerichtliches Eilverfahren zu beginnen (einstweiliger Rechtsschutz). Das gerichtliche Eilverfahren hat aber nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn das Gericht zu der Überzeugung gelangt, dass die Klage mit mehr als 50%-iger Wahrscheinlichkeit einen erfolgreichen Ausgang hat und ein Abwarten auf das Ende dieses Klageverfahrens dem Antragsteller nicht zuzumuten ist.

### **6. Verlängerung der Beschäftigungserlaubnis**

Beschäftigungserlaubnisse werden in aller Regel nur für eine bestimmte Tätigkeit und für einen bestimmten Betrieb erteilt. Die Erlaubnis wird befristet. Der längste Zeitraum, den das Gesetz vorsieht, ist drei Jahre. Üblicher ist ein Zeitraum von einem Jahr. Eine Ausnahme besteht aber nach § 10 Satz 3 BeschVerfV, wenn der Antragsteller seit mehr als 4 Jahren geduldet wird. Die Erlaubnisse müssen also in regelmäßigen Abständen neu beantragt werden, wobei die Prüfung, ob ein Arbeitsverbot nach § 11 BeschVerfV vorliegt, bei jeder Verlängerung aufs Neue vorgenommen werden kann.

Der Erhalt des Arbeitsplatzes hängt also davon ab, dass der Antrag auf Erlaubnis der Beschäftigung jeweils rechtzeitig gestellt und dann von den Behörden zügig bearbeitet wird.

### **7. Gestattung der Erwerbstätigkeit durch Gesetz**

Bei bestimmten Aufenthaltstiteln muss die Erlaubnis zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit nicht beantragt werden, weil die Erwerbstätigkeit schon per Gesetz gestattet ist. Diese Erleichterung gibt es bei langjährigem oder bei besonders gesichertem Aufenthalt, so vor allem bei der

- Niederlassungserlaubnis (§ 9 Abs. 1 AufenthG), der
- Aufenthaltserlaubnis für anerkannte Asylberechtigte und sog. Konventionsflüchtlinge (§ 25 Abs. 1 und 2 AufenthG) sowie bei
- Aufenthaltserlaubnissen für den Familiennachzug (§ 28 Abs. 5, § 29 Abs. 5 AufenthG).

In diesen Fällen wird der unbeschränkte Zugang zur Erwerbstätigkeit gleich zusammen mit der Aufenthaltserlaubnis bescheinigt („Erwerbstätigkeit gestattet“) und der Ausländer kann, wie ein deutscher Staatsangehöriger, sofort und überall jede Arbeit annehmen oder sich selbständig machen

### **8. Aufenthaltserlaubnisse für Bildung und Erwerbstätigkeit**

Das Aufenthaltsgesetz sieht außerdem Aufenthaltserlaubnisse vor, die nur für eine Erwerbstätigkeit oder Ausbildung erteilt werden. Dazu zählen der „Aufenthalt zum Zweck der Ausbildung“ nach den §§ 16, 17 AufenthG, der insbesondere für Studium, Sprachkurse und betriebliche Ausbildung gedacht ist. Daneben gibt es den „Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit“ (§ 18, 19 AufenthG). Einzelheiten des Antragsverfahrens sind in den §§ 39 ff. Aufenthaltsgesetz sowie in der „Verordnung über die Zulassung von neu einreisenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung“, der Beschäftigungsverordnung (BeschV) festgelegt. Diese Möglichkeiten der Arbeitsmigration sind vor allem für Hochqualifizierte und besondere Berufsgruppen gedacht. Das Änderungsgesetz 2007 sieht jetzt auch den Aufenthalt zum Zwecke der Forschung (§ 20 AufenthG) vor.

Für Selbstständige und Freiberufler ist eine eigene Aufenthaltserlaubnis vorgesehen (§ 21 AufenthG). Bei Selbstständigen setzt diese Aufenthaltserlaubnis nach § 21 AufenthG allerdings in der Regel Investitionen von mindestens 500.000 € und die Schaffung von 5 Arbeitsplätzen voraus.

### **9. Fazit**

Der Zugang zu Arbeit, Berufsausbildung und zum Studium ist vielen Asylsuchenden oder Geduldeten faktisch verschlossen. Zum Überleben sind diese Menschen dann zwangsläufig auf öffentliche Mittel angewiesen.

Während des ganzen ersten Jahres gilt ein Arbeitsverbot. Danach errichtet die Notwendigkeit, eine Erlaubnis für die Beschäftigung einholen zu müssen, Hürden, die für die Allermeisten nicht zu überwinden sind. Viele potentielle Arbeitgeber und Ausbildungsbetriebe sind nicht bereit, sich auf das Verfahren mit Beteiligung der Agenturen für Arbeit einzulassen, da sie aus ihrer Sicht schlechte Erfahrungen mit den Agenturen gemacht haben. Als Arbeitgeber kommen insbesondere Klein- und Kleinstbetriebe in Betracht. Diese Betriebe sind schnell überlastet, wenn sie mit einer Vielzahl von Bewerbern konfrontiert werden. Aber

auch die lange Verfahrensdauer ist für viele Arbeitgeber nicht tragbar, weil sie nicht bis zur Entscheidung über den Antrag auf die Besetzung der Arbeitsstelle warten können. Eine Bearbeitungsdauer der Anträge von vier Wochen ist das selbst erklärte Ziel der Behörden. Dieses Ziel wird jedoch nur in seltenen Fällen erreicht. Bearbeitungszeiten von zwei bis drei Monaten sind der Durchschnitt. Die Dauer der Antragsverfahren ist auch durch die Gestaltung als zweistufiges Verfahren bedingt. Wenn die Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit erforderlich ist, nehmen die Vor-

gänge den Weg von der Ausländerbehörde zur Agentur für Arbeit und wieder zurück zur Ausländerbehörde. Das Änderungsgesetz 2007 hat hier einige wichtige Erleichterungen gerade für langjährig Geduldete gebracht. In Berlin sind auch die Absprachen zwischen der Bundesagentur für Arbeit und der Ausländerbehörde sehr hilfreich. Für die Betroffenen sehr bedauerlich ist, dass die neu eingeführte Erleichterung für langjährig Geduldete nach § 10 Satz 3 BeschVerfV nicht auch für Asylsuchende mit gleicher Aufenthaltsdauer gilt.

### ***Der Anfang ist gemacht***

#### **Ein Memorandum zur besseren beruflichen Integration von Flüchtlingen und Asylsuchenden**

*Der Anfang ist gemacht* ist der Titel des Memorandums, das im Oktober 2007 im Rahmen der Abschlusskonferenz des Thematischen Netzwerks Asyl der EQUAL Entwicklungspartnerschaften vorgestellt und Vertretern der Bundesregierung feierlich übergeben wurde. Gerade das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hatte in den letzten Jahren das EQUAL-Netzwerk und die Entstehung des Memorandums unterstützt. Die Übergabe des Memorandums steht damit auch symbolisch für einen Wandel in der Asyl- und Flüchtlingspolitik.

Das Memorandum bündelt Erfahrungen und Empfehlungen aus sechs Jahren Projektarbeit in der Gemeinschaftsinitiative EQUAL. Erstmals wurden Flüchtlinge und Asylbewerber als Zielgruppen in ein Arbeitsmarktförderungsprogramm der EU aufgenommen. Diese neuen Möglichkeiten wurden zwischen 2002 und 2007 in insgesamt 16 Entwicklungspartnerschaften genutzt, um innovative Methoden und Konzepte für den Zugang zu Arbeit und Bildung mit Asylsuchenden und Geduldeten zu erproben. Hatten die Entwicklungspartnerschaften zu Beginn der Förderperiode noch mit starken Widerständen bei der Vermittlung von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt zu kämpfen, hat seit Ende 2006 ein Umdenken in Politik und Verwaltung eingesetzt. Dies zeigt sich insbesondere im Bleiberechtsbeschluss der Innenminister und –senatoren der Länder vom November 2006 und in der gesetzlichen Altfallregelung von August 2007. Die Teilhabe am Erwerbsleben wird nun für zumindest einen Teil der Asylsuchenden und Geduldeten möglich. In den Jahren 2008-2010 legt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales zudem speziell für diesen Personenkreis ein Sonderprogramm auf, das den Zugang zum Arbeitsmarkt unterstützen soll.

Die Netzwerke im Themenfeld Asyl haben Spielräume genutzt, um Flüchtlinge und Asylbewerber in Ausbildung, Arbeit und Qualifizierung zu bringen.

Die Empfehlungen des Memorandum gehen aber weit über die aktuell sich etablierende Rechtspraxis hinaus und behandeln vier Themenfelder, in denen weitergehende Forderungen als Empfehlungen formuliert werden:

1. Abbau von rechtlichen Hindernissen beim Zugang zu Arbeit; exemplarisch wird hier u.a. die Abschaffung der Vorrangprüfung empfohlen
2. Lebenslagenorientierte Bildung- und Qualifizierungskonzepte; exemplarisch wird hier u.a. empfohlen, die Kompetenzen und Qualifikationen besser zu erfassen und zu berücksichtigen
3. Die Wechselwirkung von Arbeitsmarktzugang und Gesundheitsversorgung; exemplarisch wird hier u.a. empfohlen, gesundheitliche Probleme beim Zugang zu Ausbildung, Bildung und Beschäftigung zu berücksichtigen und die Angebote interkultureller Kommunikation im Gesundheitsbereich auszubauen.
4. Förderung einer differenzierten Wahrnehmung von Asylsuchenden und Geduldeten; exemplarisch wird hier u.a. empfohlen, die gesellschaftliche Teilhabe von Asylsuchenden und Geduldeten zu stärken.

Wenn der Antrag auf eine Beschäftigungserlaubnis abgelehnt wird und der Antragsteller Rechtsschutz durch Widerspruch und Klage ersucht, vergehen wiederum Monate oder gar Jahre bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung. Die dadurch verursachte langjährige Untätigkeit bewirkt auch, dass die Betroffenen ganz von vorne anfangen müssen, wenn sich ihre Situation wieder verändert, sei es durch eine Asylanerkennung, die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis oder die Rückkehr in das Herkunftsland. Die oft sehr lange Zeit bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung verstreicht so ungenutzt, das Potential der Menschen liegt brach.

### **VIII. Perspektiven**

Die bisherige Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen verdeutlicht die starke Einschränkung der Handlungsmöglichkeiten derjenigen, die mit einer Aufenthaltsgestattung oder Duldung in Deutschland leben müssen. Welche Zukunftsperspektiven eröffnet das Ausländerrecht diesen Menschen?

Wer sich im Asylverfahren befindet, kann noch hoffen, als Asylberechtigter oder Konventionsflüchtling anerkannt zu werden. Er erhält im Falle der Anerkennung eine Aufenthaltserlaubnis für zunächst drei Jahre und wird rechtlich in vielerlei Hinsicht mit Deutschen gleichgestellt. Diese Aufenthaltserlaubnis erlaubt die Erwerbstätigkeit schon per Gesetz. Auch beim sog. „kleinen Asyl“, der Feststellung von Abschiebeverboten, wird üblicherweise eine Aufenthaltserlaubnis für 3 Jahre erteilt, der Zugang zum Arbeitsmarkt ist erleichtert (vgl. Kapitel VI.3.). Damit können diese Zuwanderer genauso wie Deutsche eine Arbeit aufnehmen.

Die Hoffnung auf eine positive Entscheidung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge über den Asylantrag erfüllt sich aber nur für eine kleine Minderheit der Asylsuchenden. Wenn das Bundesamt eine negative Entscheidung getroffen hat und der Antragsteller dagegen klagt, vergehen meist viele Jahre bis zu einer endgültigen Entscheidung. Eine Asylklage in der ersten Instanz beim Verwaltungsgericht Berlin wird im Schnitt nach 3,5 Jahren entschieden. Diese Zeit sollte möglichst sinnvoll genutzt werden können, damit die Antragsteller auf das Leben in Deutschland nach ihrer Anerkennung vorbereitet sind. Genauso wichtig ist dieser Zeitraum aber auch für die Entwicklung von Handlungsalternativen bei einem negativen Ausgang des Asylverfahrens, um etwa auf eine Rück-

kehr in das Herkunftsland vorbereitet zu sein. Denn nach einer Beendigung des Asylverfahrens folgt unverzüglich die behördliche Aufforderung zur Ausreise, das Risiko der Abschiebung wird zur alltäglichen Bedrohung. Eine erfolgte Abschiebung hätte auch ausländerrechtliche Konsequenzen. Sie bewirkt u.a. ein Verbot der erneuten Einreise und ein Verbot der Erteilung eines Aufenthaltstitels. Diese sog. Sperrwirkung der Abschiebung wäre grundsätzlich dauerhaft, könnte aber auf Antrag des Abgeschobenen befristet werden. Die Bezahlung der Kosten der Abschiebung würde in der Regel zur Vorbedingung für eine Wiedereinreise gemacht werden. Zur Vorbereitung oder Sicherung der Abschiebung wäre es möglich, einen ausreisepflichtigen Ausländer bis zu 18 Monate in Abschiebungsgewahrsam zu nehmen.

Wenn die Ausreisepflicht feststeht und keine Perspektiven für einen legalen Verbleib mehr erkennbar sind, kann es sinnvoll sein, sich Gedanken über Rückkehr oder Weiterwanderung zu machen und bei Bedarf staatliche Unterstützung für die Realisierung in Anspruch zu nehmen. In Berlin kann man sich zu diesem Zweck an die Rückkehrberatung beim Landesamt für Gesundheit und Soziales wenden.

Sofern Asylsuchende auch nach der rechtskräftigen Ablehnung des Antrages durch die Verwaltungsgerichte nicht abgeschoben werden oder freiwillig ausreisen können, erhalten diese Menschen in der Regel eine Duldung.

Für Inhaber von Duldungen gibt es in Deutschland im Wesentlichen drei Entwicklungsmöglichkeiten:

Grundsätzlich besteht nach einer gewissen Zeit die Chance der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis. Die tatsächlichen Möglichkeiten sind jedoch begrenzt, wenn auch der Spielraum für humanitäre Lösungen erweitert wurde. Es wurden humanitäre Aufenthaltstitel eingeführt, mit denen auch die Praxis der so genannten Kettenduldungen vermindert werden sollte. So soll Duldungsinhabern nach 18 Monaten unter bestimmten weiteren Voraussetzungen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden (vgl. § 25 Abs. 5 AufenthG). Oft wird aber dieser Aufenthaltstitel mit der Begründung verweigert, dass dem Ausländer die freiwillige Rückkehr in seinen Herkunftsstaat zumutbar sei.

Die Berliner Ausländerbehörde hat diesen Spielraum in den letzten Jahren aber auch durchaus genutzt und

## § 25 AufenthG-

### Aufenthalt aus humanitären Gründen

**Abs. 5** Einem Ausländer, der vollziehbar ausreisepflichtig ist, kann (...) eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn seine Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist und mit dem Wegfall der Ausreisehindernisse in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist. Die Aufenthaltserlaubnis soll erteilt werden, wenn die Abschiebung seit 18 Monaten ausgesetzt ist. Eine Aufenthaltserlaubnis darf nur erteilt werden, wenn der Ausländer unverschuldet an der Ausreise gehindert ist. Ein Verschulden des Ausländers liegt insbesondere vor, wenn er falsche Angaben macht oder über seine Identität oder Staatsangehörigkeit täuscht oder zumutbare Anforderungen zur Beseitigung der Ausreisehindernisse nicht erfüllt.

in Anwendung des § 25 Abs. 3 und 5 AufenthG unter engen Voraussetzungen traumatisierten Personen aus Bosnien und dem Kosovo sowie Palästinensern aus dem Libanon mit ungeklärter Staatsangehörigkeit Aufenthaltserlaubnisse erteilt und dabei auch die Familien berücksichtigt.

Vereinzelt gibt es auch Aufenthaltserlaubnisse nach § 25 Abs. 5 AufenthG für „faktische Inländer“, also Ausländer, die aufgrund ihrer gesamten Entwicklung faktisch zum Inländer geworden sind und bei denen eine Abschiebung in den Staat ihrer Staatsangehörigkeit nicht mehr zumutbar ist. Meist sind sie in Deutschland geboren, haben hier die Schule besucht und nehmen ganz selbstverständlich am gesellschaftlichen Leben teil. Dieser Ansatz einer Aufenthaltsverfestigung durch Integration wurde in Berlin jedoch bisher mangels ausdrücklicher Verankerung im Gesetz weder von der Innenverwaltung, noch von der Verwaltungsgerichtsbarkeit aufgegriffen.

#### ***Enver aus dem Kosovo (Beispiel 2)***

Enver hat jetzt eine Aufenthaltserlaubnis nach der Bleiberechtsregelung erhalten. Endlich kann er sich um einen Studienplatz bemühen.

Schließlich gibt es die Möglichkeit zur Verfestigung des Aufenthalts und zur Arbeitsaufnahme auf Grundlage der gesetzlichen Altfallregelung nach §§ 104 ff AufenthG (vgl. Kapitel V).

#### ***Rabia aus Afghanistan (Beispiel 1)***

Rabia, die nach dem mittlerweile negativ ausgegangenen Asylverfahren um den Abbruch ihrer Ausbildung fürchtet, kann aufatmen: Sie erfüllt alle Voraussetzungen und hat eine Aufenthaltserlaubnis nach dem Beschluss der IMK vom 17.11.2006 erhalten.

Sind alle rechtlichen Möglichkeiten zum Erwerb einer Aufenthaltserlaubnis erschöpft, kann die Härtefallkommission des jeweiligen Bundeslandes der Innenverwaltung geeignete Fälle für eine humanitäre Lösung im Sinne einer Aufenthaltserlaubnis vorschlagen (§ 23a AufenthG). Diese Aufenthaltserlaubnis berechtigt, in Anerkennung des Härtefalls, in der Regel auch zur Erwerbstätigkeit. In Berlin endeten im Jahre 2007 gut 45% der Fälle, mit denen sich die Härtefallkommission befasste, erfolgreich.

#### ***George aus Sierra Leone (Beispiel 3)***

George, der eigentlich ausreisen müsste, hat seit zwei Jahren eine deutsche Freundin. Um die Beziehung aufrechterhalten zu können, könnten die beiden heiraten, George würde dann eine Aufenthaltserlaubnis bekommen.

Neben diesen humanitären Lösungen gibt es die Möglichkeit, über familiäre Bindungen eine Aufenthaltserlaubnis zu bekommen. Da das Grundgesetz dem Staat gebietet, Ehe und Familie zu schützen, haben Ehepartner, Lebenspartner und Elternteile von Deutschen oder Ausländern mit stark verfestigtem Aufenthalt (z.B. einer Niederlassungserlaubnis) in Deutschland unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis.

Wenn aktuell keine Lösung erreichbar ist, müssen sich die Menschen auf ein jahrelanges Leben als Geduldete einstellen. Ihnen bleibt die Hoffnung, dass sich die persönlichen Umstände oder die rechtlichen Rahmenbedingungen in ihrem Sinne ändern.

## **Anhang 1:**

### **Quellen, Informationen (Stand Januar 2008)**

#### **Behörden:**

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge:  
[www.bamf.de](http://www.bamf.de)

Bundesministerium des Inneren: [www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de)

Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten –  
Ausländerbehörde - Information und Formulare:  
[www.berlin.de/labo/auslaender/dienstleistungen/index.html](http://www.berlin.de/labo/auslaender/dienstleistungen/index.html)

Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration  
und Migration: [www.berlin.de/lb/intmig/](http://www.berlin.de/lb/intmig/)

#### **Organisationen:**

Flüchtlingsrat Berlin: [www.fluechtlingsrat-berlin.de/](http://www.fluechtlingsrat-berlin.de/)

PRO ASYL: [www.proasyl.de](http://www.proasyl.de)

Informationsverbund Asyl: [www.asyl.net](http://www.asyl.net)

#### **Quellen:**

**Bundesamt für Migration und Flüchtlinge**, „*Migration, Asyl und Flüchtlinge in Zahlen*“, Download: [www.bamf.de/cln\\_043/nn\\_566316/DE/DasBAMF/Statistik/statistik-node.html\\_nnn=true](http://www.bamf.de/cln_043/nn_566316/DE/DasBAMF/Statistik/statistik-node.html_nnn=true)

**Classen, Georg**, *Sozialleistungen für MigrantInnen und Flüchtlinge, Grundlagen für die Praxis*, Januar 2008, ISBN 978-3-86059-416-2

**Deutscher Bundestag, BT-Drucksache 16/307** - Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, *Situation von in der Bundesrepublik Deutschland geduldeten Personen*

**Deutscher Bundestag, BT-Drucksache 16/6832** - Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Petra Pau u.a., *Ergebnisse der IMK-Bleibrechtsregelung*

**Flüchtlingsrat Niedersachsen** (Hrsg.), *Leitfaden für Flüchtlinge in Niedersachsen*, Download: [www.nds-fluerat.org/infomaterial/leitfaden-fuer-fluechtlinge/](http://www.nds-fluerat.org/infomaterial/leitfaden-fuer-fluechtlinge/)

**Flüchtlingsrat NRW**, „*Geduldet - Nicht träumen dürfen*“, Download: [www.fluechtlingsrat-nrw.de/1641/index.html](http://www.fluechtlingsrat-nrw.de/1641/index.html)

**LABO Berlin: Vorläufige Anwendungshinweise der Ausländerbehörde Berlin**, VAB Berlin: Download: [www.berlin.de/labo/auslaender/dienstleistungen/index.html](http://www.berlin.de/labo/auslaender/dienstleistungen/index.html)

**LABO Berlin**, *Geschäftsbericht 2001-2006*, Download: [www.berlin.de/labo/struktur/berichte.html](http://www.berlin.de/labo/struktur/berichte.html)

**Ohliger, R. und Raiser, U.**, „*Integration und Migration in Berlin. Zahlen-Daten-Fakten*“, 2005, Herausgeber: Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration

**Schwantner, A.**, Amnesty International, *Die Härtefallkommissionen der Bundesländer*, asyl-info 11/2007, S. 7 ff.

## **Anhang 2 :**

### **Gesetzestext zur gesetzlichen Altfallregelung, §§ 104 a,b AufenthG**

#### **§ 104a Altfallregelung**

(1) Einem geduldeten Ausländer soll abweichend von § 5 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn er sich am 1. Juli 2007 seit mindestens acht Jahren oder, falls er zusammen mit einem oder mehreren minderjährigen ledigen Kindern in häuslicher Gemeinschaft lebt, seit mindestens sechs Jahren ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen im Bundesgebiet aufgehalten hat und er

1. über ausreichenden Wohnraum verfügt,
2. über hinreichende mündliche Deutschkenntnisse im Sinne der Stufe A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen verfügt,
3. bei Kindern im schulpflichtigen Alter den tatsächlichen Schulbesuch nachweist,
4. die Ausländerbehörde nicht vorsätzlich über aufenthaltsrechtlich relevante Umstände getäuscht oder behördliche Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung nicht vorsätzlich hinausgezögert oder behindert hat,
5. keine Bezüge zu extremistischen oder terroristischen Organisationen hat und diese auch nicht unterstützt und
6. nicht wegen einer im Bundesgebiet begangenen vorsätzlichen Straftat verurteilt wurde, wobei Geldstrafen von insgesamt bis zu 50 Tagessätzen oder bis zu 90 Tagessätzen wegen Straftaten, die nach dem Aufenthaltsgesetz oder dem Asylverfahrensgesetz nur von Ausländern begangen werden können, grundsätzlich außer Betracht bleiben.

Wenn der Ausländer seinen Lebensunterhalt eigenständig durch Erwerbstätigkeit sichert, wird die Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 Satz 1 erteilt. Im Übrigen wird sie nach Satz 1 erteilt; sie gilt als Aufenthaltstitel nach Kapitel 2 Abschnitt 5; die §§ 9 und 26 Abs. 4 finden keine Anwendung. Von der Voraussetzung des Satzes 1 Nr. 2 kann bis zum 1. Juli 2008 abgesehen werden. Von der Voraussetzung des Satzes 1 Nr. 2 wird abgesehen, wenn der Ausländer sie wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung oder aus Altersgründen nicht erfüllen kann.

(2) Dem geduldeten volljährigen ledigen Kind eines geduldeten Ausländers, der sich am 1. Juli 2007 seit mindestens acht Jahren oder, falls er zusammen mit einem oder mehreren minderjährigen ledigen Kindern in häuslicher Gemeinschaft lebt, seit mindestens sechs Jahren ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen im Bundesgebiet aufgehalten hat, kann eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 Satz 1 erteilt werden, wenn es bei der Einreise minderjährig war und gewährleistet erscheint, dass es sich auf Grund seiner bisherigen Ausbildung und Lebensverhältnisse in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland einfügen kann. Das Gleiche gilt für einen Ausländer, der sich als unbegleiteter Minderjähriger seit mindestens sechs Jahren ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen im Bundesgebiet aufgehalten hat und bei dem gewährleistet erscheint, dass er sich auf Grund seiner bisherigen Ausbildung und Lebensverhältnisse in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland einfügen kann.

(3) Hat ein in häuslicher Gemeinschaft lebendes Familienmitglied Straftaten im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 6 begangen, führt dies zur Versagung der Aufenthaltserlaubnis nach dieser Vorschrift für andere Familienmitglieder. Satz 1 gilt nicht für den Ehegatten eines Ausländers, der Straftaten im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 6 begangen hat, wenn der Ehegatte die Voraussetzungen des Absatzes 1 im Übrigen erfüllt und es zur Vermeidung einer besonderen Härte erforderlich ist, ihm den weiteren Aufenthalt zu ermöglichen. Sofern im Ausnahmefall Kinder von ihren Eltern getrennt werden, muss ihre Betreuung in Deutschland sichergestellt sein.

(4) Die Aufenthaltserlaubnis kann unter der Bedingung erteilt werden, dass der Ausländer an einem Integrationsgespräch teilnimmt oder eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen wird. Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.

(5) Die Aufenthaltserlaubnis wird mit einer Gültigkeit bis zum 31. Dezember 2009 erteilt. Sie soll um weitere zwei Jahre als Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 Satz 1 verlängert werden, wenn der Lebensunterhalt des Ausländers bis zum 31. Dezember 2009 überwiegend eigenständig durch Erwerbstätigkeit gesichert war oder wenn der Ausländer mindestens seit dem 1. April 2009 seinen Lebensunterhalt nicht nur vorübergehend eigenständig sichert. Für die Zukunft müssen in beiden Fällen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Lebensunterhalt überwiegend gesichert sein wird. Im Fall

des Absatzes 1 Satz 4 wird die Aufenthaltserlaubnis zunächst mit einer Gültigkeit bis zum 1. Juli 2008 erteilt und nur verlängert, wenn der Ausländer spätestens bis dahin nachweist, dass er die Voraussetzung des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 2 erfüllt. § 81 Abs. 4 findet keine Anwendung.

(6) Bei der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis kann zur Vermeidung von Härtefällen von Absatz 5 abgewichen werden. Dies gilt bei

1. Auszubildenden in anerkannten Lehrberufen oder in staatlich geförderten Berufsvorbereitungsmaßnahmen,
2. Familien mit Kindern, die nur vorübergehend auf ergänzende Sozialleistungen angewiesen sind,
3. Alleinerziehenden mit Kindern, die vorübergehend auf Sozialleistungen angewiesen sind, und denen eine Arbeitsaufnahme nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch nicht zumutbar ist,
4. erwerbsunfähigen Personen, deren Lebensunterhalt einschließlich einer erforderlichen Betreuung und Pflege in sonstiger Weise ohne Leistungen der öffentlichen Hand dauerhaft gesichert ist, es sei denn, die Leistungen beruhen auf Beitragszahlungen,
5. Personen, die am 31. Dezember 2009 das 65. Lebensjahr vollendet haben, wenn sie in ihrem Herkunftsland keine Familie, dafür aber im Bundesgebiet Angehörige (Kinder oder Enkel) mit dauerhaftem Aufenthalt bzw. deutscher Staatsangehörigkeit haben und soweit sichergestellt ist, dass für diesen Personenkreis keine Sozialleistungen in Anspruch genommen werden.

(7) Die Länder dürfen anordnen, dass aus Gründen der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland eine Aufenthaltserlaubnis nach den Absätzen 1 und 2 Staatsangehörigen bestimmter Staaten zu versagen ist. Zur Wahrung der Bundeseinheitlichkeit bedarf die Anordnung des Einvernehmens mit dem Bundesministerium des Innern.

#### **§ 104b Aufenthaltsrecht für integrierte Kinder von geduldeten Ausländern**

Einem minderjährigen ledigen Kind kann im Fall der Ausreise seiner Eltern oder des allein personensorgerechtigten Elternteils, denen oder dem eine Aufenthaltserlaubnis nicht nach § 104a erteilt oder verlängert wird, abweichend von § 5 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 und § 10 Abs. 3 Satz 1 eine eigenständige Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 Satz 1 erteilt werden, wenn

1. es am 1. Juli 2007 das 14. Lebensjahr vollendet hat,
2. es sich seit mindestens sechs Jahren rechtmäßig oder geduldet in Deutschland aufhält,
3. es die deutsche Sprache beherrscht,
4. es sich auf Grund seiner bisherigen Schulausbildung und Lebensführung in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland eingefügt hat und gewährleistet ist, dass es sich auch in Zukunft in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland einfügen wird und
5. seine Personensorge sichergestellt ist.





**Genge, Joachim und Juretzka, Imke**

**Ausschluss oder Teilhabe -  
Rechtliche Rahmenbedingungen für Geduldete und Asylsuchende  
Aktualisierte Auflage 2008**

**Copyright © 2008 Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration  
Internet: [www.integrationsbeauftragter-berlin.de](http://www.integrationsbeauftragter-berlin.de)**

**ISBN: 978-3-938352-36-6**

