

Policy Brief

8 Handlungsempfehlungen zur Förderung junger geduldeter Menschen in Ausbildung und Arbeit

Prof. Dr. Ilker Ataç, Hochschule Fulda
Gesa Langhoop, Hochschule Fulda
Dr.in Sara Madjlessi-Roudi, Hochschule Düsseldorf
Marina Mayer, Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt
Prof.in Dr.in Karin Scherschel, Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt
Prof.in Dr.in Susanne Spindler, Hochschule Düsseldorf

Forschungsverbund:



Gefördert von:



Die folgenden Handlungsempfehlungen basieren auf Fallstudien des Verbundprojektes "Teilhabe trotz Duldung. Kommunale Gestaltungsräume für geduldete Jugendliche und junge Erwachsene " (9/2021-6/2024). Gefördert wurde der Forschungsverbund von der Stiftung Mercator. Die Empfehlungen zielen sowohl auf die soziokulturelle als auch auf die ausbildungs- und arbeitsmarktpolitische Verbesserung der Teilhabe von jungen Menschen in Duldung. Sie basieren auf dem Handlungswissen, das verschiedene Akteur:innen aus Verwaltung, Zivilgesellschaft, Sozialer Arbeit und Ehrenamt formulieren, sowie auf Erzählungen von Menschen über ihr Leben in Duldung. Durchgeführt haben wir 90 Interviews mit insgesamt 131 Menschen in sechs Kommunen in Hessen, Nordrhein-Westfalen und Bayern. Im Rahmen der zweitägigen Fachkonferenz „Teilhabe trotz Duldung? Stadt gestalten, Zugänge öffnen, Aufenthalt sichern“, die am 18. und 19. Februar 2024 an der Hochschule Düsseldorf stattfand, wurden diese Handlungsempfehlungen mit Praktiker:innen, Aktivist:innen und Wissenschaftler:innen diskutiert. Wir danken den Teilnehmenden für ihre Anregungen.

Ausgangslage des Projektes und Hinweise zu den Empfehlungen

Die Marginalisierung von jungen Menschen in Duldung entsteht durch eine unsichere Aufenthaltssituation, durch eine gemessen an ihren physischen, psychischen und soziokulturellen Bedarfen unzureichende Versorgung sowie durch einen eingeschränkten Zugang zu (Aus-)Bildung und Arbeit. Das Forschungsprojekt, das in sechs Städten verschiedene Dimensionen der sozialen Teilhabe junger Geduldeter erhoben hat, entwickelt empirisch fundiert Handlungsempfehlungen für eine *Good Practice*. Die vorliegenden Empfehlungen, die auf Maßnahmen zur Bearbeitung sozialer Problemlagen zielen, setzen an den aktuellen gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen an, unter denen Menschen in Duldung leben.

Da Verbesserungen der Teilhabe u. a. durch gesetzliche Änderungen oder Anpassung des behördlichen Vorgehens realisiert werden könnten, haben wir zudem Forderungen nach Reformen formuliert, die auf eine mittelfristige Verbesserung der sozialen Situation abzielen. Langfristig sehen wir die Herausforderung, die Duldung als aufenthaltsrechtliche Situation, die Menschen einer fortwährenden Unsicherheit aussetzt, durch Möglichkeiten der Regularisierung des Aufenthaltes zu ersetzen.

Annahmen und Forschungsbefunde in Kürze

- Die Gruppe junger Menschen in Duldung ist heterogen. Ihrem Leben gemein ist ein unsicherer Aufenthaltsstatus, der eine prekäre Lebenslage verursacht.
- Die hohen Anforderungen, die gesetzlich vorgesehen sind, um den Aufenthalt zu sichern, führen dazu, dass für das Jugendalter typische Wünsche und Bedürfnisse von jungen Menschen in Duldung zurückgestellt werden müssen.
- Menschen in Duldung stehen am unteren Ende einer Hierarchie sozialer, politischer und ökonomischer Rechte in einem komplexen System von Aufenthaltsrechten (Civic Stratification). Sie sind mit einer Vielzahl an gesetzlichen und institutionellen Barrieren konfrontiert, die den Zugang zu Ausbildung, Beschäftigung und gesichertem Aufenthalt immens erschweren. Dabei sind drei Aspekte prägend:
 1. Die rechtlichen Rahmenbedingungen: Diese legen fest, wer unter welchen Bedingungen Zugang zum Arbeitsmarkt oder zu Ausbildungsmöglichkeiten erhält und Möglichkeiten hat, den Aufenthalt zu verfestigen. Der Aufenthaltsstatus bestimmt maßgeblich die Teilhabechancen einer Person. Innerhalb des Status der Duldung existieren Differenzierungen, die weitere Unterschiede schaffen (z. B. Duldung light, Ausbildungsduldung).
 2. Divergierende Implementierungspraxen: Die Praxen der Behörden auf kommunaler Ebene, insbesondere der Ausländerbehörden, unterscheiden sich maßgeblich voneinander. Die Art und Weise, wie aufenthaltsrechtliche Bestimmungen umgesetzt werden und wie Migrationspolitik institutionalisiert ist, hat erheblichen Einfluss auf die Teilhabemöglichkeiten von geduldeten Menschen. Zugänge zu Bleiberechten sind damit auch abhängig von Zufällen wie z. B. davon, in welcher Kommune Menschen ankommen, auf welche kommunalen Praktiken sie treffen oder welche Sachbearbeiter:innen ihren Fall in der zuständigen Ausländerbehörde bearbeiten bzw. wie diese Ermessensspielräume nutzen.
 3. Die Bedeutung des lokalen Kontextes: Lokale Gegebenheiten prägen die Lebenssituationen und Bleibeperspektiven von geduldeten Menschen. Die Möglichkeiten zur Teilhabe sind abhängig von der migrationspolitischen „Infrastruktur“ des lokalen Kontexts, insbesondere von der Form der Unterbringung (z. B. zentral/dezentral) und von der sozioökonomischen Situation vor Ort (z. B. die Lage auf dem Arbeitsmarkt). Die Bereitschaft kommunaler Akteur:innen, eine an Teilhabe orientierte Migrationspolitik zu verfolgen, das Vorhandensein zivilgesellschaftlicher Netzwerke und gewachsene Unterstützungsstrukturen sind weitere bedeutsame Einflussfaktoren. So sind Unterstützungsangebote besonders wirksam, wenn sie vernetzt stattfinden und die Gruppe junger geduldeter Menschen in den Mittelpunkt stellen. Die genannten Faktoren haben Konsequenzen für die Chance, den Aufenthalt zu sichern.
- Drei Begriffe leiten in unserer Studie die Analyse der Situation junger Menschen in Duldung: **Multiple Prekarität** steht für einen Komplex aus Unsicherheiten insbesondere bezogen auf Aufenthaltsrecht, Ausbildung und Stellung am Arbeitsmarkt, der in einer erhöhten Fragilität aller Lebensumstände resultiert. **Konditionalisierung** steht für ein dynamisches Feld sich ständig erneuernder Vorgaben und Hürden, die meist zwar an die Idee der Leistungsgerechtigkeit anschließen, die aber unter den gegebenen Bedingungen kaum zu erfüllen bzw. überwinden sind. Eine Verfestigung des Aufenthalts wird zur Sisyphusarbeit. **Vernutzung** steht für den Aufwand an Ressourcen und Arbeit, der in die Bearbeitung bürokratischer Prozesse und die Unterstützung fließt, weil sozial- und ordnungspolitische Maßgaben konfliktieren und staatliche und öffentlich finanzierte Institutionen zuweilen gegeneinander arbeiten. Diese Ebenen und analytischen Begriffe sind bedeutsam, um die Situation von geduldeten Menschen sowie ihre Chancen der Teilhabe und Aufenthaltsverfestigung zu erfassen.

1. Junge geduldete Menschen als Akteur:innen wahrnehmen und ihrer Lebenslage Rechnung tragen

Junge geduldete Menschen verfolgen eigene Lebensziele und streben danach, ihre Zukunft eigenständig zu gestalten. Das Ziel, den Aufenthalt zu sichern, schränkt ihre Orientierungsmöglichkeiten bezüglich Ausbildung und Beruf stark ein und hindert sie daran, Berufspfade ihren persönlichen Wünschen entsprechend zu verfolgen. Das Primat der Aufenthaltssicherung kann zu Abdrängungseffekten bei der Wahl des beruflichen Lebensweges führen. Beispielsweise möchten Jugendliche Abitur machen, sehen sich aber gezwungen, eine Ausbildung zu wählen, die als erfolgversprechender Weg zur Aufenthaltsverfestigung erscheint.

Junge Menschen benötigen freien Raum für ihre persönliche Entwicklung, für ein altersgemäßes Sich-Ausleben und die Entscheidungsfindung bezüglich ihrer beruflichen Laufbahn.

Folgende Empfehlungen zielen darauf ab, jungen geduldeten Menschen eine bessere gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen und die Möglichkeit zu geben, ihre Berufswege gemäß ihren Wünschen und Fähigkeiten zu gestalten.

- Die beruflichen Vorstellungen und Wünsche der jungen Geduldeten sollten anerkannt und wertgeschätzt werden. Diese sollten als Expert:innen ihrer eigenen Lebenssituation betrachtet werden.
- Junge Menschen sollten in ihrem Bestreben, Schule und Ausbildung erfolgreich abzuschließen, durch eine soziale Umgebung, die Förderung und Unterstützung bietet, begleitet werden. Solche Angebote umfassen z. B. die Intensivierung der schulspezifischen Sozialarbeit.
- Die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften stellt eine Barriere für soziale Teilhabe dar. Eine Unterbringung in privaten Wohnungen bzw. betreuten Wohneinheiten sollte gefördert werden, um eine bessere Lebenssituation zu erreichen.
- Die Wohnsitzauflage sollte aufgehoben werden, damit junge Menschen ihre sozialen Kontakte bewahren können und die Möglichkeit erhalten, berufliche Entscheidungen unabhängig von geografischen Einschränkungen zu treffen.
- Es ist notwendig, individuelle psychosoziale Bedarfe zu erkennen und Unterstützung

anzubieten, insbesondere im Hinblick auf potenzielle Traumata durch Fluchterfahrungen.

- Diese und weitere Angebote sollten an die Lebensrealitäten der jungen Menschen angepasst werden. Dazu gehören auch flexible Sprachkurse, die sich an Schichtarbeit anpassen lassen, sowie Angebote zur Kinderbetreuung.

2. Zugang zu Recht, Beratung und Information strukturell stärken, personell sichern und materiell fördern

Menschen in Duldung sind selten Zielgruppe integrationspolitischer Maßnahmen und sie haben nur eingeschränkten Zugang zu Informationen über ihre Rechte. Förderangebote, die verschiedenen Gruppen mit Migrationsgeschichte offenstehen, eröffnen zwar Zugänge, gehen aber häufig an den spezifischen Bedarfen geduldeter Menschen vorbei. Eine projektförmige Unterstützung kann aufgrund ihrer zeitlichen Befristung und i.d.R. unzureichenden personellen Ausstattung den individuellen Bedarfen nicht gerecht werden.

Durch bedarfsgerechte Informations- und Beratungsangebote sollten die Betroffenen Informationen über Zugangsmöglichkeiten zu Ausbildung und Arbeit, über rechtliche Möglichkeiten zur Verfestigung des Aufenthalts und zur Klärung von Leistungsansprüchen erhalten.

Diesbezüglich sollten folgende Maßnahmen, die auf die Gestaltung von Beratungsangeboten abzielen, ergriffen werden:

- Die Behörden sollten Menschen in Duldung umfassend zu den Möglichkeiten der Aufenthaltsverfestigung, zum Arbeitsmarktzugang sowie zu den Beratungsangeboten durch NGOs/Soziale Arbeit etc. informieren und beraten.
- Gezielt sollten alle beteiligten Organisationen auf zur Verfügung stehende Leistungen hinweisen und bei der Bearbeitung von Anträgen unterstützen. Die Erfahrungen mit der Einführung und Implementierung des Chancen-Aufenthaltsrechts haben gezeigt, dass eine gezielte Informationspolitik die Chancen auf Teilhabe verbessert und Wege in den Aufenthalt ermöglicht.
- Geschaffen werden sollten mehr Beratungsangebote, eine ausreichende Finanzierung, langfristige Perspektiven und gute Arbeitsbedingungen für die Praktiker:innen in der Rechts- und Sozialberatung, die die Zielgruppe der

geduldeten Menschen adressieren. Diese Beratung sollte am lebensweltlichen Ansatz orientiert, langfristig und diskriminierungssensibel ausgerichtet sein und an den spezifischen Bedarfen dieser heterogenen Gruppe ansetzen.

- Einzelfallbetreuungen bieten die Möglichkeit einer engen Begleitung in der komplexen Lebenssituation (z. B. Begleitung und Unterstützung bei Behördenkontakten).
- Durch die Bereitstellung von Informationen in Unterkünften können Menschen in Duldung niedrigschwellig erreicht und informiert werden.
- Durch die Bereitstellung von mehrsprachigem Informationsmaterial durch die Ausländerbehörden (und auch in anderen Ämtern) kann der Zugang zu rechtlichem Wissen und Handlungsmöglichkeiten gestützt werden. Dolmetscher:innen sollten bedarfsorientiert in die Unterstützung einbezogen werden. Die Bereitstellung von Informationsmaterial in einfacher Sprache kann zusätzlich dazu beitragen, Barrieren abzubauen.
- Das Kriterium der Niedrigschwelligkeit sollte beim Zugang zu Ämtern und Behörden und deren Leistungen eine konsequente Berücksichtigung finden. Digitalisierung bedeutet nicht immer Niedrigschwelligkeit.
- Um Problemlagen zu identifizieren und potenzielle Hürden zu erfassen, sollte das Beschwerdemanagement in Behörden ausgebaut werden.

3. Lokales Wissen nutzen, kommunale Kompetenzen stärken, vernetzt handeln!

Migrationspolitiken nehmen im lokalen Raum Gestalt an. Die Kommunen sollten aufgrund der Erfahrungen aus den Fluchtmigrationen der Jahre 2015/16 und 2022 bestehendes Wissen und implementierte Strukturen (z. B. Arbeitskreise, Runde Tische und Austauschforen) nutzen, um zielgruppenspezifische Angebote für geduldete Menschen zu entwickeln. Es wird empfohlen, sowohl formelle als auch informelle Netzwerke innerhalb der Kommune zu stärken, um eine umfassende Zusammenarbeit zwischen migrationspolitischen Akteur:innen, Behörden, der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft zu ermöglichen.

Folgende Maßnahmen können hilfreich sein, damit diverse Akteur:innen in der Kommune die spezifische Bedarfslage von (jungen)

geduldeten Menschen stärker berücksichtigen:

- Die Kommunen sollten geduldete Menschen als Zielgruppe in ihre integrationspolitischen Leitbilder aufnehmen und explizite Maßnahmen für sie entwickeln. Insbesondere sind in der Zusammenarbeit mit den Jugendämtern spezifische Maßnahmen in den Bereichen Bildung, Ausbildung und Beschäftigung für junge geduldete Menschen zu entwickeln.
- Die Einrichtung von Runden Tischen kann Vertreter:innen aus Behörden (wie der Ausländerbehörde, dem Jugend- und Sozialamt, dem Integrationsamt), der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft zusammenbringen. Sie dienen der Ermittlung spezifischer Bedarfe, der Problemanalyse, dem Austausch von rechtlichem, administrativem und sozialem Wissen und der gemeinsamen Entwicklung von kommunalen Lösungsansätzen.
- Die Schaffung einer Koordinierungsstelle für die spezifischen Bedarfe geduldeter Menschen soll den Informationsaustausch zwischen Beratungsstellen, Initiativen und ehrenamtlich Engagierten verbessern und die Umsetzung von Maßnahmen zur Aufenthaltsverfestigung unterstützen.
- Durch die Etablierung eines kommunalen Teilhabemanagements sollten strukturelle Verknüpfungen geschaffen werden, die eine effektive Vernetzung zwischen Behörden, der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft ermöglichen.
- Die Soziale Arbeit sollte an verschiedenen Schnittstellen sowohl innerhalb als auch außerhalb der Behörden vernetzt werden.
- Die Stärkung von community-basierten Ansätzen wird empfohlen, um das Empowerment von Menschen in Duldung zu fördern.

4. Spielräume der Bundesländer für die Teilhabe einsetzen

Länder können durch Bereitstellung finanzieller Mittel, Erlasse und die Einführung neuer Programme für die Teilhabe geduldeter Menschen gezielt die Integrationsanstrengungen der Kommunen unterstützen und ihnen dadurch eine bedeutsame Entlastung bieten.

- Länder sollten transparente Handlungsvorgaben und Richtlinien erarbeiten, die den Ausländerbehörden konkrete Anweisungen für die Verbesserung der Teilhabemöglichkeiten von geduldeten Menschen geben.

- Es wird empfohlen, Doppelstrukturen und damit verbundene Verzögerungen sowie Mehrfachbearbeitungen zu vermeiden, indem die Zuständigkeiten von lokalen und zentralen Ausländerbehörden geklärt und festgelegt werden.
- Um den Zugang zu Beratungsangeboten auch für Menschen im ländlichen Raum zu gewährleisten, sollten die Länder Finanzmittel bereitstellen, die nicht an den Wohnort gebunden sind, mit dem Ziel, städteübergreifende und den ländlichen Raum einbeziehende Angebote zu schaffen.

5. Zugang zu Bildung, Ausbildung und Beschäftigung: Barrieren abbauen, Chancen erhöhen, nachhaltige Wege eröffnen

Programme auf Bundes- und Landesebene haben bewiesen, dass sie Bleibeberechtigten und als Flüchtlingen anerkannten Menschen effektiv bei der Eingliederung in Ausbildung und Erwerbstätigkeit unterstützen können. Diese Programme ermöglichen den Betroffenen, aktiv am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen, ein unabhängiges Leben aufzubauen und ihre Fähigkeiten für die Gesellschaft nutzbar zu machen. Derzeit stehen geduldeten Personen nur wenige dieser Unterstützungsangebote zur Verfügung. Diese Maßnahmen sollten frühzeitig ansetzen, um die Weichen für eine erfolgreiche berufliche Teilhabe zu stellen.

- Die allgemeine Vergabe der Erwerbstätigkeits-erlaubnis kann den Zugang zum Arbeitsmarkt erheblich vereinfachen.
- Der Zugang zu Ermessensduldungen für Qualifizierungsphasen oder Weiterbildungsmaßnahmen sollte ermöglicht werden, um die Ausbildungs- und Beschäftigungsfähigkeit von geduldeten Menschen zu stärken. Auch der Zugang zu Qualifizierungsangeboten der Agentur für Arbeit sollte verbessert werden.
- Die Finanzierung von Weiterbildungsmaßnahmen durch die Bundesagentur für Arbeit sollte unabhängig von der Aufenthaltsdauer ermöglicht werden.
- Um berufliche Teilhabe effektiv zu fördern, ist ein integrativer Ansatz wichtig, der die Phasen vor, während und nach der Ausbildung umfasst und junge Geduldete in jeder Phase begleitet. Angebote müssen frühzeitig beginnen und Zugang zu Sprachmittlung bieten, um

Entfremdung und Untätigkeit entgegenzuwirken.

- Berufsberatung sollte für geduldete Menschen geöffnet werden. Zudem sollte begleitende Förderung in Schule und Ausbildung, beispielsweise in Form von Nachhilfe geboten werden. Jugendämter und Jobcenter sollten ihre Informationspolitik gezielt auch auf die Beratung junger Geduldeter ausrichten.
- Während der Ausbildung sollen Abschiebungen ausgesetzt sein, um den Betroffenen Sicherheit zu bieten. Eine Drohung mit Abschiebung gefährdet das Erreichen von Ausbildungszielen.

Der Weg junger geduldeter Menschen in Ausbildung und Beschäftigung muss nachhaltig gedacht werden:

- Ihre beruflichen Orientierungen und Wünsche sollten der Ausgangspunkt von Bewerbungsvorbereitung und -begleitung sein.
- Der flächendeckende Ausbau von Angeboten zur fachlichen Nachhilfe sowie zu Sprachkursen würde den Zugang zu Ausbildungen erheblich vereinfachen. Angebote für Menschen mit geringer Literalität sollten ausgebaut werden. Bei schriftlichen Einstellungstests und Abschlussprüfungen sollte mehr Zeit für Personen eingeräumt werden, die Deutsch nicht als Erstsprache sprechen.

Abbau bürokratischer Hürden im Bereich der Qualifizierung:

- Verfahren zur Anerkennung von Qualifikationen (wie Schul- und Studienabschlüsse auch ohne vollständige Zeugnisse) sollten weiter ausgebaut und Zugänge zu höherer Bildung ermöglicht werden. Berufsbezogene Praktika, (berufsintegrierte) Sprachförderung und weiterführende Qualifizierungen sowie der Ausbau von Teilqualifizierungen können Bausteine einer nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt sein. Die Ermittlung von praktischen Kompetenzen muss eine stärkere Berücksichtigung finden. Die Kosten für die Anerkennung von beruflichen Qualifikationen und die Dauer solcher Verfahren sollten begrenzt und reduziert werden.
- Programme zur Eröffnung höherer Bildungswege sollten geschaffen werden (z. B. Zugang zu Studienkollegs für geduldete Menschen).
- Qualifizierungsmöglichkeiten sollten nicht von Voreinschätzungen bzgl. der Bleibeperspektive

(je nach Herkunftsland) im Asylverfahren abhängen.

- Unternehmen suchen Fachkräfte, müssen jedoch bei der Einstellung von geduldeten Menschen mit zeitlichem und bürokratischem Mehraufwand rechnen (z. B. Fehlzeiten durch Termine bei der Ausländerbehörde, Kümern um Formulare und Anträge, Vorlage von Arbeitsverträgen etc.). Dieser Mehraufwand sollte begrenzt werden. Unternehmen müssen über die Möglichkeit der Beschäftigung und Ausbildung gezielt informiert werden. Zuschüsse zu Lohnkosten von Menschen in Duldung wären denkbar. Die Schaffung einer Jobbörse könnte mit einem umfassenden Informationsangebot kombiniert werden. Unternehmen sehen sich überfordert, da sie die Lebenslage von Menschen in Duldung schlecht einschätzen können. Unsicher sind sie insb. bzgl. der rechtlichen Lage und ob die Personen langfristig bei ihnen arbeiten können. Eine Anlaufstelle für Unternehmen, die Informationen bündelt, würde den Mehraufwand reduzieren.
- Vorbehalte von Unternehmen können durch Informationen und Unterstützungsangebote abgebaut werden. Die Bekanntheit von Unterstützungsprogrammen kann gezielt bei kleineren Unternehmen gesteigert werden. Der Einbezug von rassismuskritischen Konzepten (z. B. Ansprechpersonen für Betroffene von Diskriminierung/Rassismus) in die Unterstützungsangebote ist geboten.
- Eine stärkere Vernetzung zwischen Schulen, Berufsschulen und Unternehmen sollte gezielt (z. B. in Form von Jobbörsen) unterstützt werden.

6. Das Thema prekäre Beschäftigung auf die gesellschaftspolitische Agenda setzen

Geduldeten Menschen befinden sich überwiegend in prekären Arbeitsverhältnissen. Der Einstieg in den Arbeitsmarkt erfolgt für sie häufig über Zeitarbeitsfirmen, die in befristete Jobs vermitteln. Die Einkommen aus prekären Beschäftigungsverhältnissen reichen in der Regel nicht aus, um die finanziellen Anforderungen bzgl. Unterhalts und somit für die Sicherung eines Aufenthaltstitels zu erfüllen. Da ihnen reguläre Zugänge verwehrt bleiben, sind geduldete Menschen in hohem Maße auf ihre persönlichen Netzwerke angewiesen und oftmals gezwungen, unter irregulären Bedingungen zu arbeiten.

Folgende Handlungsempfehlungen sollen dazu beitragen, die Zugänge zur Arbeit und die Arbeitsbedingungen für geduldete Menschen zu verbessern:

- Es wird empfohlen, die Problematik prekärer Arbeitsverhältnisse, unter denen geduldete Menschen häufig leiden, prominent auf die gesellschaftspolitische Agenda zu setzen. Dies soll zur Sensibilisierung für die schwierigen Arbeitsbedingungen beitragen und den Grundstein für die Entwicklung gezielter Lösungsstrategien legen.
- Es wird empfohlen, dass Gewerkschaften dem Thema Menschen in Duldung am Arbeitsmarkt mehr Aufmerksamkeit widmen. Angesichts der vorherrschenden Risiken von Abhängigkeit, Ausbeutung und Diskriminierung sollten Gewerkschaften die Unterstützung und den Schutz der Rechte von geduldeten Beschäftigten auf ihre Agenda setzen.
- Bundes- und Landesförderprogramme zur arbeitsmarktlichen Integration sollten speziell für geduldete Menschen ausgeweitet werden. Solche Programme haben das Potenzial, die berufliche Integration zu beschleunigen, insbesondere für Frauen. Damit lassen sich ihre Berufsaussichten und somit ihre Chancen auf ein stabiles Einkommen verbessern.
- Die Zugangsvoraussetzungen für das BAföG sollten angepasst werden, sodass auch geduldete Menschen bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen frühzeitig finanzielle Unterstützung für Bildung erhalten können.

7. Die Ausländerbehörde als integrationspolitische Akteurin in der Einwanderungsgesellschaft: Von der Sanktion zur Teilhabeorientierung

Ausländerbehörden spielen bei der Aufenthaltsverfestigung und beim Zugang zu Arbeit und Ausbildung eine zentrale Rolle für die Teilhabe von geduldeten Menschen. Sie nutzen ihre Ermessensspielräume häufig restriktiv. Erfahrungen bspw. mit dem Chancen-Aufenthaltsrecht zeigen, dass die Behörde auch integrationspolitische Funktionen übernehmen kann, indem sie über Möglichkeiten informiert und ihre Gestaltungsspielräume zur Erhöhung der Teilhabechancen von geduldeten Menschen nutzt. Dazu bedarf es Änderungen:

- Bessere Erreichbarkeit und Zugänge sollten gewährleistet werden. Besserer Austausch

zwischen Berater:innen und Sachbearbeiter:innen sollten gesichert werden. Dazu dienen verbindliche institutionalisierte Kommunikationsmöglichkeiten, z. B. über fixe Ansprechpersonen.

- Entscheidungen und Bearbeitungsprozesse müssen für Adressat:innen transparent und nachvollziehbar sein. Dies gelingt z. B. durch Informationsvermittlung in einfacher Sprache, Übersetzungen, Bereitstellung von Ausfüllhilfen oder Dolmetscher:innen. Das behördliche „Dickicht“ muss zugunsten klarer Kommunikation, transparenter Entscheidungsverfahren und gezielter Informationen aufgelöst werden.
- Auf Teilhabe orientierte Arbeitsprozesse müssen durch entsprechende Personalressourcen abgesichert, durch den Aufbau von Kompetenzen gestützt und transparent gestaltet werden. Ermessensspielräume sollten im Sinne einer langfristigen Teilhabe von geduldeten Menschen in Bildung, Ausbildung und Arbeit genutzt werden. Die Zuständigkeiten für Arbeitsmarktintegration sollten überdacht werden. Eine mögliche Verbesserung könnte sein, diese Aufgaben arbeitsmarktorientierten Einrichtungen wie den Arbeitsagenturen zu übertragen, wobei darauf geachtet werden muss, dass keine Doppelzuständigkeiten entstehen.

8. Bürokratiemonster Duldung abbauen, Vernutzung beenden

Empfehlungen zum Abbau individueller Vermittlungshemmnisse und arbeitsmarktpolitischer Hürden oder zur Stärkung institutioneller Netzwerke können nicht über das Grundproblem der rechtlichen Rahmenbedingungen, denen die Gruppe der geduldeten Menschen unterworfen ist, hinwegtäuschen. Klare Ausgestaltungen von Wegen in den Aufenthalt fehlen. Trotz bestehender Bleiberechtsregelungen sind diese aufgrund rechtlicher Konditionalisierung in Form hoher Zugangshürden in der Praxis oft nicht umsetzbar. Kettenduldungen sind weiterhin die Realität für viele geduldete Menschen. Betroffene, Unterstützer:innen, Behörden, Gerichte und Kommunen werden in einen immensen Aufwand eingespannt. Die daraus resultierende Vernutzung ist auf allen Ebenen beobachtbar. Sie wird jedoch auf der lokalen Ebene in hohem Maße wirksam und direkt erfahrbar.

Perspektivisch muss bei diesen Rahmenbedingungen angesetzt werden:

- Das System der Kettenduldungen sollte beendet werden. Maßnahmen zur Regularisierung des Aufenthaltes sollten frühzeitig umgesetzt werden.
- Längere Duldungslaufzeiten verringern die Perspektivlosigkeit und den Arbeitsaufwand für geduldete Menschen, Unterstützende und Verwaltung. Die Einführung längerer Duldungszeiten (z. B. mind. ein Jahr) und eine Ausstellung von Fiktionsbescheinigungen würde sich für alle Beteiligten positiv auswirken.
- Innerhalb der Gruppe geduldeter Menschen ist eine Heterogenität zu beobachten, die mit abgestuften Rechten verbunden ist. Die Duldung für Personen mit ungeklärter Identität (§60b AufenthG, Duldung light) und zugehörige Sanktionen sollten abgeschafft werden, weil sie Menschen im hohen Maße gesellschaftlich marginalisieren.
- Eine Identitätsklärung durch Versicherung an Eides statt sollte eingeführt werden. Bis dahin geben Zug-um-Zug-Verfahren (Kommune) geduldeten Menschen mehr Sicherheit in der Identitätsklärung. Ein Stufenmodell zur Identitätsklärung (Passpflicht, Nachweis anderer Dokumente, Nachweis von Zeug:innen, Vorlage eidesstattlicher Erklärung) ist dabei sinnvoll.
- Wir empfehlen den Abbau der starken rechtlichen Konditionalisierung von Zugangswegen zu (Aus-)Bildung und Arbeit (z. B. Sicherung des Lebensunterhalts, Identitätsklärung). Bei Erteilung der Arbeitserlaubnis sollten Ermessensspielräume „im Zweifel für die geduldete Person“ genutzt werden. Wir plädieren für die vollständige Abschaffung von Arbeitsverboten.
- Es zeigen sich deutlich positive Aspekte des Chancen-Aufenthaltsrechts. Hier sollte angesetzt und das Chancen-Aufenthaltsrecht weiter ausgebaut werden. Amnestien, Verjährungen, Regularisierungen sollten in Betracht gezogen werden. Befristungen und Zugangshürden (z. B. für Personen mit Duldung light) sollten abgeschafft werden.
- Doppelbestrafungen sollten abgeschafft werden. (Geringfügige) Delikte sollten bei Aufenthaltsgewährung außer Betracht bleiben. Gerade für junge Menschen sollten Chancen trotz Straffälligkeit eröffnet werden.

Fazit: Eine an Fachlichkeit und Menschenrechten orientierte Migrationspolitik der Teilhabe für Menschen in Duldung

Der Ruf nach Abschiebung von ausreisepflichtigen Menschen ist Thema populistischer Stimmungsmache. Bei diesen Menschen handelt es sich zum großen Teil um geduldete Personen. Diese Hetze stigmatisiert Menschen, die in Duldung leben und die aus verschiedenen Gründen in Deutschland bleiben (z. B. medizinische und humanitäre Gründe, familiäre Bindungen, fehlende Reisedokumente). Menschen in Duldung dürfen nicht länger Zielscheibe irreführender populistischer Stimmungsmache sein. Diese gefährdet den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Der politische Diskurs muss versachlicht werden. Erkenntnisse aus wissenschaftlichen Studien müssen zur Basis migrationspolitischen Handelns werden. Es bedarf einer gezielten Information der Öffentlichkeit durch Vermittlung von faktenbasiertem Wissen sowie durch Stimmen von Betroffenenverbänden. Eine Kampagne zur Aufklärung über die Situation von Menschen in Duldung kann dazu beitragen. Erfahrungen mit früheren Bleiberechtsregelungen zeigen, dass Personen, die über Jahre in Duldung leben, aufgrund ihrer Lebenslage in Unsicherheit, Abschottung und Armut, Unterstützung und Zeit brauchen, um an sie gesetzte Erwartungen zu erfüllen. Inklusiv Politikern und Praxen sind lohnenswert, im gesellschaftspolitischen wie im humanitären und im ökonomischen Sinn. Sie fördern das Wohl des Einzelnen und das Gemeinwohl gleichermaßen und tragen zur Durchsetzung der Menschenrechte vor Ort bei.

Teilhabe trotz Duldung?

Kommunale Gestaltungsräume für geduldete Jugendliche und junge Erwachsene

Weitere Informationen zum Forschungsprojekt:

<https://soz-kult.hs-duesseldorf.de/forschung/forschungsaktivitaeten/forschungsprojekte/teilhabe-trotz-duldung>

<https://www.hs-fulda.de/sozialwesen/forschung/sozialer-raum-sozialstrukturanalyse/teilhabe-trotz-duldung>

<https://www.ku.de/forschung/forschungsinfrastruktur/forschende-institutionen/zentrum-flucht-und-migration/forschung/forschungsprojekte/teilhabe-trotz-duldung>