

Kapitel 3 – Genese: Entwicklung der Rechtsstellung der Margizens in Deutschland

Das vorliegende Kapitel zeichnet die Genese derjenigen integrationsrelevanten Normen⁴⁷⁹ nach, welche die Margizens adressieren, also Asylsuchende, Geduldete und Statuslose. Indem zugleich die langfristigen Entwicklungslinien der Integrationspolitik und -gesetzgebung in Deutschland und auf EU-Ebene herausgearbeitet werden, zeigt das Kapitel, dass sich die integrationsrelevanten Normen ab 2015/16 zu einem spezifischen Integrationsregime für Margizens verdichtet haben. Wie im vorherigen Kapitel dargelegt, liegt ein Integrationsregime vor, wenn die Summe integrationsrelevanter Rechtsnormen für einen bestimmten Adressat*innenkreis ein Gesamtkonzept der Integration im Sinne einer umfassenden Teilhabeperspektive bildet, indem es durch Regelungen zur Aufenthaltsverfestigung, zum Arbeitsmarktzugang und zum Spracherwerb zumindest zentrale Aspekte der rechtlichen, ökonomischen und kulturellen Integration abdeckt. Da für die Systematisierung und Bewertung des Integrationsregimes auch Regelungen interessieren, die über diese Mindestanforderungen an ein Integrationsregime hinausgehen, wird deren Entwicklung ebenfalls dargestellt.

Die von der Nachkriegszeit des 20. Jahrhunderts bis Ende 2024 reichende Skizze der Rechtsentwicklung gliedert sich in vier zeitliche Abschnitte: Die Nachkriegszeit mit der Verankerung eines Grundrechts auf Asyl im Grundgesetz (GG) und Verabschiedung der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) bis zum Ende der 1970er Jahre (I.); die angesichts steigender Asylantragszahlen von einer zunehmenden Politisierung der Fluchtmigration geprägten 1980er und 1990er Jahre (II.); die Liberalisierung vieler aufenthaltsrechtlicher Regelungen in den 2000er und frühen 2010er Jahre vor dem Hintergrund sinkender Asylantragszahlen (III.); und zuletzt der Beginn des „langen Sommers der Migration“⁴⁸⁰ 2015 bis Ende 2024 (IV.). Die Untergliederung dieser Abschnitte richtet sich nach den in Kapitel 2 als integrationsrelevant identifizierten Regelungsbereichen Aufenthaltsstatus

479 Soweit einzelne Rechtsnormen zitiert werden, ergibt sich der Stand der angegebenen Norm aus dem jeweils beschriebenen zeitlichen Kontext.

480 *Kasparek/Speer, Of Hope*. Ungarn und der lange Sommer der Migration, 07.09.2015, <bordermonitoring.eu/ungarn/2015/09/of-hope/>.

und -verfestigung, Erwerbstätigkeit inklusive Arbeits- und Ausbildungsförderung, Sozialleistungen, Unterbringung und Freizügigkeit sowie Spracherwerb.⁴⁸¹ Ihnen voran geht jeweils ein grober Überblick über den politischen und historischen Kontext der Periode, abgeschlossen wird jeder Abschnitt durch ein kurzes Resümee zum jeweiligen Entwicklungsstand eines Integrationsregimes. Das Kapitel schließt mit einem Fazit (V.).

I. 1950er bis 1970er Jahre: Die Duldung als aufenthaltsrechtliches Allheilmittel und niedrige Asylantragszahlen

1) Allgemeiner politischer Kontext

Das 1949 verabschiedete Grundgesetz enthielt in Art.16 Abs.2 S.2 GG ein Grundrecht auf Asyl, das schlicht lautete: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.“⁴⁸² Grund für die Verankerung im GG waren maßgeblich die Erfahrungen jüdischer Geflüchteter während der Verfolgung durch das nationalsozialistische Regime.⁴⁸³ 1951 wurde in Genf das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (GFK) unterzeichnet, das ebenfalls auf den Erfahrungen der Fluchtbewegungen des Zweiten Weltkriegs basierte. Nach der Ratifizierung der GFK 1953 durch Deutschland nahm die Bundesdienststelle, ab 1965 Bundesamt, für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFL) als Vorgängereinrichtung des heutigen BAMF ihre Arbeit auf. Nach politischen Aufständen in Budapest 1956 und Prag 1968 stiegen die sich bis dahin auf wenige tausend Asylanträge beschränkten Zahlen von Asylsuchenden im Jahr 1969 erstmals auf knapp 12.000 Anträge jährlich an, sanken aber in den Folgejahren rasch wieder.⁴⁸⁴ Die wirtschaftliche Rezession und die Ölkrise führten ab 1973 zu einem europäischen Anwerbestopp der sogenannten Gastarbeiter*innen.⁴⁸⁵ Ab diesem Zeitpunkt gab es kaum noch legale Einreisemöglichkeiten für ausländische Staatsangehörige mit Ausnahme von Asylverfahren. In der Folge stiegen die Asylantragszahlen ab Mitte der 1970er Jahre stark an und verdoppelten sich

481 S. Kapitel 2 III.1)b).

482 Tiedemann, ZAR 2009, 161 (163).

483 Ausführlich Münch, Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1993, S. 17 ff.

484 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2021, 2022, S. 15.

485 S. Kapitel 2 III.3)a).

fast jährlich; 1980 beantragten schließlich über 100.000 Menschen Asyl in Deutschland.⁴⁸⁶

2) Aufenthaltsstatus

Seit 1938 benötigten ausländische Staatsangehörige reichseinheitlich eine Erlaubnis für den Aufenthalt im damaligen deutschen Reich.⁴⁸⁷ Die Voraussetzungen regelte die Ausländerpolizeiverordnung des Reichsinnenministers von 1938⁴⁸⁸ (APVO 1938), die nach Ende des NS-Regimes zunächst ins Bundesrecht übernommen wurde.⁴⁸⁹ Als das erste Ausländergesetz⁴⁹⁰ (AuslG) 1965 verabschiedet wurde, wurde die grundsätzliche⁴⁹¹ Pflicht einer Aufenthaltserlaubnis für den Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland in § 2 Abs. 1 AuslG übernommen und in § 12 Abs. 1 AuslG eine Ausreisepflicht für den Fall des Fehlens einer solchen normiert.

Der Aufenthaltsstatus Asylsuchender war zunächst nicht eindeutig geregelt. Im Januar 1953 trat die Asylverordnung (AsylV) in Kraft, welche das Verfahren zur Flüchtlingsanerkennung im Sinne der GFK regeln sollte.⁴⁹² Auf politische Geflüchtete, die Asyl nach Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG beantragten, fand die AsylV von 1953 jedoch zunächst keine Anwendung, für sie galt die APVO.⁴⁹³ Es fanden somit zunächst zwei unterschiedliche Verfahren für Asylsuchende statt: ein Anerkennungsverfahren für sogenannte Konventionsflüchtlinge nach der GFK und ein zweites für politisch Verfolgte i.S.d. Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG; eine Vereinheitlichung des Anerkennungsverfahrens

486 *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, Das Bundesamt in Zahlen 2021, 2022, S. 15.

487 In Preußen gab es bereits 1932 eine entsprechende Regelung, s. *Groß*, ZAR 2024, 187 (189).

488 Ausländerpolizeiverordnung vom 22. August 1938 (RGBl. I S. 1053).

489 *Bast*, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2012, S. 77; *Münch*, Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1993, S. 50; *Davy/Çinar*, Deutschland, in: *Davy*, 2001, 227 (278).

490 Ausländergesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 28. April 1965 (BGBl. I S. 353).

491 Ausnahmen waren für ausländische Staatsangehörige unter 16 Jahren, für Heimatlose und aufgrund zwischenstaatlicher Vereinbarungen vorgesehen (§ 2 Abs. 2 AuslG 1965), außerdem konnten weitere Ausnahmen per Rechtsverordnung geregelt werden (§ 2 Abs. 3 AuslG 1965).

492 Verordnung über die Anerkennung und die Verteilung von ausländischen Flüchtlingen vom 6. Januar 1953 (BGBl. I S. 3).

493 *Münch*, Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1993, S. 50 ff.

erreichte erst die Verabschiedung des AuslG 1965.⁴⁹⁴ Asylsuchenden, die sich in einem Sammellager meldeten, war der Aufenthalt (im Bezirk des Lagers) bis zur Entscheidung über den Asylantrag gestattet.⁴⁹⁵ Zum Teil erhielten sie eine „Bescheinigung über die Beantragung von Asyl“ und ab 1965 oftmals eine Duldung. Asylsuchende konnten jedoch grundsätzlich auch vor ihrer Anerkennung als Flüchtlinge eine Aufenthaltserlaubnis erhalten.⁴⁹⁶ 1977 entschied das BVerwG, dass die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an Asylsuchende nicht ausgeschlossen, sondern nach der allgemeinen Regelung des § 2 Abs. 1 S. 2 AuslG zu beurteilen sei.⁴⁹⁷

Die mit der Verabschiedung des AuslG 1965 eingeführte Duldung sollte ursprünglich verhindern, dass Ausländer*innen in die Illegalität gerieten.⁴⁹⁸ Laut Begründung zum Gesetzentwurf sollte sie den Aufenthalt legalisieren und ermöglichen, dass Geduldete „ihren Lebensunterhalt durch Arbeit verdienen“⁴⁹⁹. Dennoch war sie nicht als Aufenthaltstitel, sondern als Institut des Vollstreckungsrechts in § 17 AuslG 1965 konzipiert. Aufgrund des offenen Tatbestands wurde die Duldung in den folgenden Jahren in verschiedensten Konstellationen erteilt und oft über Jahre verlängert.⁵⁰⁰

3) Erwerbstätigkeit

Auch der Zugang zum Arbeitsmarkt richtete sich zunächst noch nach der APVO 1938 und erforderte einen entsprechenden Aufenthaltstitel, der jedoch zugleich mit der Aufnahme einer Tätigkeit beantragt werden konnte.⁵⁰¹ Kurz nach Abschluss des ersten Anwerbeabkommens mit Italien wurde 1957 das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG)⁵⁰² dahingehend geändert⁵⁰³, dass grundsätzlich jede*r ausländische Staatsangehörige zur Ausübung einer Beschäftigung eine Erlaubnis der

494 Tiedemann, ZAR 2009, 161 (164).

495 § 4 Abs. 1 AsylV.

496 Vgl. §§ 15 Abs. 3, 40 Abs. 3 AuslG 1965.

497 BVerwG, Urt. v. 16.08.1977 – I C 15.76, NJW 1978, 507.

498 BT-Drucksache IV/868, S. 9 ff.

499 BT-Drucksache IV/868, S. 11.

500 Wendel, Kettenduldung, 2014, S. 5.

501 § 2 APVO 1938.

502 Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16. Juli 1927 (RGBl. I S. 187).

503 Durch das Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 23. Dezember 1956 (BGBl. S. 1018).

Bundesanstalt für Arbeit (BA) benötigte.⁵⁰⁴ Ab 1960 erhielten ausländische Arbeitskräfte nur dann eine Arbeitserlaubnis, wenn sie die für den Aufenthalt im Bundesgebiet erforderliche Erlaubnis der Ausländerbehörde besaßen.⁵⁰⁵ Statuslose hatten somit keinen legalen Zugang zum Arbeitsmarkt. Der Arbeitsmarktzugang von Asylsuchenden hing davon ab, ob die Ausländerbehörde ihnen bereits während des Asylverfahrens eine Aufenthaltserlaubnis erteilte. Die 1965 eingeführte Duldung sollte dagegen explizit den Arbeitsmarktzugang ermöglichen.⁵⁰⁶ Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969⁵⁰⁷ stellte es allerdings in das Ermessen der BA, Geduldeten eine Arbeitserlaubnis zu erteilen, und sah vor, dass die Erteilung für bestimmte Gruppen von einem bis zu vierjährigen erlaubten oder geduldeten Voraufenthalt abhängig gemacht werden konnte.⁵⁰⁸ Ab 1971 setzte die hierzu verabschiedete Arbeitserlaubnisverordnung (AEVO)⁵⁰⁹ für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis einen erlaubten Aufenthalt⁵¹⁰, eine Aufenthaltserlaubnis, eine Aufenthaltsberechtigung oder eine Duldung voraus.⁵¹¹ Am 14. März 1975 erging schließlich eine ausdrückliche Weisung der BA an die Arbeitsämter, Asylsuchenden auch dann einen Zugang zum Arbeitsmarkt zu gewähren, wenn gegen die Beschäftigung aus Arbeitsmarktgründen Bedenken bestanden.⁵¹² Hintergrund war, dass man die Länder und Kommunen von den Sozialhilfekosten für Asylsuchende entlasten und zugleich einen gewissen, durch den Anwerbestopp 1973 entstandenen Bedarf an Arbeitskräften in Teilen der Industrie und des Dienstleistungsgewerbes decken wollte.⁵¹³

504 § 55 Abs. 1 S. 1 AVAVG.

505 § 3 S. 1 Neunte Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (Arbeitserlaubnis für nichtdeutsche Arbeitnehmer) vom 20. November 1959 (BGBl. I S. 689).

506 BT-Drucksache IV/868, S. 11.

507 Das Arbeitsförderungsgesetz vom 25. Juni 1969 (BGBl. I S. 582) löste das AVAVG ab.

508 § 19 Abs. 1 AFG, § 5 Abs. 2 AEVO.

509 Verordnung über die Arbeitserlaubnis für nichtdeutsche Arbeitnehmer vom 2. März 1971 (BGBl. I S. 152).

510 In der Form, dass der Aufenthalt auch ohne Erlaubnis erlaubt war oder als erlaubt galt.

511 § 5 Abs. 2 ArbErlV.

512 Münch, Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1993, S. 67.

513 Münch, Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1993, S. 66 f.

4) Sozialleistungen

Seit 1961 hatten ausländische Staatsangehörige – auch Asylsuchende – Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt, Krankenhilfe, Hilfe für werdende Mütter und Wöchnerinnen, Tuberkulosehilfe und Hilfe zur Pflege nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG).⁵¹⁴ Darüber hinaus konnte Sozialhilfe gewährt werden, wenn dies im Einzelfall gerechtfertigt war.⁵¹⁵ Mit Einführung der Duldung 1965 erhielten auch Geduldete Zugang zu diesen Sozialleistungen.

5) Unterbringung und Freizügigkeit

Mit Verabschiedung der AsylV 1953 wurde der Aufenthalt von Asylsuchenden räumlich beschränkt.⁵¹⁶ Diese Residenzpflicht war auf den Bezirk des Sammellagers beschränkt, bei dem sich Asylsuchende unverzüglich nach ihrer Ankunft in Deutschland zu melden hatten.⁵¹⁷ Das die AsylV ersetzende AuslG behielt 1965 die Residenzpflicht der Asylsuchenden im Bezirk des Lagers bei.⁵¹⁸ Hinsichtlich der zeitgleich eingeführten Duldung war dabei die Anordnung einer räumliche Beschränkung ebenfalls möglich.⁵¹⁹

6) Zwischenergebnis: Ökonomische Eingliederung von Margizens aufgrund geringer politischer Relevanz

Aufgrund niedriger Zahlen stellten Asylsuchende bis Mitte der 1970er Jahre für die Politik keine vordringlich regelungsbedürftige Gruppe ausländischer Staatsangehöriger dar – selbst der ihnen zu gewährende Aufenthaltsstatus war zunächst nicht eindeutig geregelt. Die Erteilung von Duldungen wurde ab Mitte der 1960er aufgrund ihres offenen Tatbestands als flexibles Instrument zur Ermöglichung eines Aufenthalts genutzt, oft aus humanitären oder politischen Gründen, auch für lange Zeiträume. Ebenso flexibel

514 § 120 Abs. 1 S. 1 Bundessozialhilfegesetz vom 30. Juni 1961 (BGBl. I S. 815).

515 § 120 Abs. 1 S. 2 BSHG, s. *Oerschler*, Die Rechtsstellung des Asylbewerbers, 1983, S. 146.

516 § 1 Abs. 1 AsylV.

517 § 4 Abs. 1 AsylV.

518 § 40 AuslG 1965, s. a. *Oerschler*, Die Rechtsstellung des Asylbewerbers, 1983, S. 183.

519 §§ 17 Abs. 1 i.V.m. 7 Abs. 1, 3 AuslG 1965.

konnte der Aufenthalt schließlich auch wieder beendet werden, Aufenthaltssicherheit vermittelte die Duldung nicht. Asylsuchenden und Geduldeten wurde aber eine ökonomische Eingliederung grundsätzlich ermöglicht, indem ihnen im Ermessenswege ein Arbeitsmarktzugang gewährt wurde; für Statuslose galt dies nicht. In der Nachkriegszeit bis in die 1970er Jahre existierte somit noch kein Integrationsregime für Marginalisierte, ein wenig überraschender Befund, bedenkt man, dass selbst die aktiv angeworbenen Arbeitskräfte nicht als potenzielle Einwanderer*innen gesehen wurden und auch ihre Integration politisch kaum eine Rolle spielte.⁵²⁰

II. 1980er bis 1990er Jahre: Die Mängel des Art. 16 GG, geduldete De-facto-Flüchtlinge und der sogenannte Asylkompromiss

1) Allgemeiner politischer Kontext

Zwischen 1975 und 1980 hatte sich die Zahl der Asylanträge von knapp 10.000 auf über 100.000 verzehnfacht.⁵²¹ Waren Ende der 1960er die Asylsuchenden noch vorrangig sogenannte Ostblockflüchtlinge aus Europa gewesen, kamen Ende der 1970er bereits zwei Drittel der Asylsuchenden aus außereuropäischen Staaten.⁵²² Nachdem die Zahl der Asylanträge infolge der politischen Unruhen in der Türkei und aufgrund des Anwerbestopps in Deutschland Ende der 1970er stark angestiegen war, gewann im Wahlkampf zur Bundestagswahl 1980 das Thema Asyl an Bedeutung.⁵²³ Die gesellschaftliche Stimmung gegenüber Asylsuchenden kippte, auch beeinflusst durch die Wirtschaftskrise und steigende Arbeitslosenzahlen, und Forderungen nach der Bekämpfung eines angeblichen Missbrauchs des Asylrechts wurden laut. Abgelehnte Asylsuchende wurden in der Öffentlichkeit oftmals als sogenannte Wirtschaftsflüchtlinge diffamiert, obwohl sich die hohen Ablehnungsquoten darin begründeten, dass einzig das Vorliegen politischer Verfolgung i.S.d. Art. 16 GG als Asylgrund anerkannt wurde; allgemeine Verfolgungshandlungen oder Menschenrechtsverletzungen im Herkunftsland waren dagegen irrelevant und auch nicht vom Flüchtlings-

520 S. Kapitel 2 III.3a)aa),bb).

521 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2022, 2023, S. 9.

522 Münch, Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1993, S. 63.

523 Höhn, Die demographischen Trends und die bevölkerungswissenschaftlichen Aufgaben in den 70er Jahren, in: Höhn, 1999, 37 (55).

schutz der GFK umfasst.⁵²⁴ Wegen des Non-Refoulement-Grundsatzes der GFK durften viele Geflüchtete jedoch nicht abgeschoben werden und wurden daher als sogenannte De-facto-Flüchtlinge geduldet.⁵²⁵ Am 18.06.1980 beschloss die Bundesregierung ein Sofortprogramm, das die Einreise vermeintlich unechter Asylsuchender begrenzen sollte.⁵²⁶

War die Zahl der Asylanträge 1983 auf unter 20.000 gesunken, kamen bereits 1986 erneut fast 100.000 Asylsuchende nach Deutschland. 1989 schätzte man die Zahl der in Deutschland lebenden geduldeten De-facto-Flüchtlinge auf ca. 300.000.⁵²⁷ Die größte Gruppe bildeten dabei Ostblockflüchtlinge, deren Abschiebung aufgrund eines Innenministerkonferenzbeschlusses von 1966 auch bei negativem Asylverfahren ausgesetzt worden war.⁵²⁸ In den Folgejahren stieg die Zahl der Asylsuchenden auch infolge des Zusammenbruchs der Sowjetunion weiter an: 1991 wurden rund 250.000 Asylanträge gestellt, der vorläufige Höhepunkt war 1992 mit rund 440.000 Anträgen erreicht. Zugleich verstärkte sich die Gewalt gegen Asylsuchende drastisch.⁵²⁹ Ende 1992 mündeten die politischen Debatten über den Umgang mit den steigenden Zahlen und dem zunehmend tödlichen Rassismus in der Gesellschaft schließlich im umstrittenen sogenannten Asylkompromiss.⁵³⁰ Infolgedessen wurde nicht nur das Grundrecht auf Asyl in einem neuen Art. 16a GG stark eingeschränkt und durch die begrenzenden Konzepte der sogenannten sicheren Dritt- und sicheren Herkunftsstaaten flankiert, auch der Aufenthalt Asylsuchender wurde in verschiedenen Bereichen erneut restriktiver gefasst. Als sichere Herkunftsstaaten wurden zunächst die Länder Bulgarien, Gambia, Ghana, Polen, Rumänien, Senegal, Slowakei, Tschechien und Ungarn eingestuft,⁵³¹ wobei Gambia nach einem Militärputsch 1995 von der Liste gestrichen wurde.⁵³² Infolge der Grundgesetzänderung ging die Zahl der Asylanträge deutlich zurück und pendelte sich in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zwischen 130.000 und 170.000

524 *Münch*, Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1993, S. 47.

525 *Münch*, Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1993, S. 46.

526 *Der Bundesminister des Innern (Hrsg.)*, Aufzeichnung zur Ausländerpolitik und zum Ausländerrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, Anhang 2, S. 4.

527 *Münch*, Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1993, S. 46.

528 *Münch*, Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1993, S. 46 f.

529 *Herbert*, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, 2001, S. 303 ff.

530 *Münch*, Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1993, S. 141 ff.

531 Gesetz zur Änderung asylverfahrens-, ausländer- und staatsangehörigkeitsrechtlicher Vorschriften vom 30. Juni 1993 (BGBl. I S. 1070).

532 Auch Senegal wurde 1995 aufgrund innenpolitischer Spannungen kurzzeitig von der Liste gestrichen, bereits ein halbes Jahr später jedoch erneut als sicher eingestuft.

ein.⁵³³ Die Zahl der Geduldeten stieg dagegen weiter an und lag 1999 bei rund 283.000.⁵³⁴

Zugleich nahm eine europäische Asylpolitik zu Beginn der 1990er Form an: Ein treibender Faktor hierfür waren die zunehmenden Fluchtbewegungen aus Ex-Jugoslawien.⁵³⁵ Bereits 1991 beschäftigte sich die Europäische Kommission mit den Rechten von Asylsuchenden. Sie befürchtete, dass die steigenden Asylantragszahlen zu längeren Asylverfahren führen würden, was wiederum neue Asylsuchende anziehe könnte, die für die Dauer des Asylverfahrens vom rechtmäßigen Aufenthalt und den damit einhergehenden Rechten profitieren wollten.⁵³⁶ Angesichts der bedeutenden aufenthaltsrechtlichen Unterschiede in den einzelnen Mitgliedstaaten hinsichtlich Erwerbstätigkeit, Unterbringung und Sozialleistungen befürchtete man ein sogenanntes *forum shopping* in den Ländern mit den großzügigsten Bestimmungen.⁵³⁷ Die Europäische Kommission empfahl daher die Definition gemeinsamer Standards für die Aufenthaltsrechte von Asylsuchenden.⁵³⁸ Mit dem 1993 in Kraft getretenen Vertrag von Maastricht wurde, unter Bezugnahme auf die GFK, eine vertragliche Grundlage für eine gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik geschaffen. 1997 trat das bereits 1990 beschlossene Dubliner Übereinkommen in Kraft, ersetzte das Schengener Durchführungsübereinkommen und bestimmte nunmehr für alle Mitgliedstaaten der damaligen Europäischen Gemeinschaft (EG) die asylverfahrensrechtliche Zuständigkeit des Ersteinreisestaates.⁵³⁹ Das Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages 1999 verlagerte die gemeinsame Asyl-, Einwanderungs- und Grenzkontrollpolitik⁵⁴⁰ auf die supranationale Ebene.

533 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2022, 2023, S. 9.

534 Quelle: Ausländerstatistik, Code: 12521-0007, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2023; eigene Berechnung.

535 Pelzer, Die Rechtsstellung von Asylbewerbern im Asylzuständigkeitssystem der EU, 2020, S. 232.

536 Slingenber, The Reception of Asylum Seekers under International Law, 2014, S. 93.

537 Slingenber, The Reception of Asylum Seekers under International Law, 2014, S. 94.

538 Slingenber, The Reception of Asylum Seekers under International Law, 2014, S. 94.

539 Pelzer, Die Rechtsstellung von Asylbewerbern im Asylzuständigkeitssystem der EU, 2020, S. 37.

540 Art. 61 EG lit. a und b EG; jetzt Art. 67 Abs. 2 AEUV.

2) Aufenthaltsstatus und -verfestigung

a) Aufenthaltsstatus

Nachdem Asylsuchenden jahrzehntelang nur eine Duldung erteilt worden war, stellte das BVerwG 1981 schließlich klar, dass „[d]ie Ausstellung einer bloßen Duldungsbescheinigung nach § 17 Abs. 1 AuslG [...] den Anforderungen des Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG und der dem § 40 Abs. 1 AuslG zu entnehmenden Ermessensrichtlinie i. d. R. nicht entspreche[n]“.⁵⁴¹ Die mit der Duldung einhergehende Ausreisepflicht sei auch dann nicht mit Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG vereinbar, wenn die Ausreisepflicht nicht zwangsweise durchgesetzt würde.⁵⁴² Da das BVerwG die „Bescheinigung über die Beantragung von Asyl“⁵⁴³ erst recht nicht als geeignet erachtete, einen rechtmäßigen Aufenthalt zu begründen,⁵⁴⁴ schuf die Gesetzgebung im Zuge der Verabschiedung eines Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG) 1982 eine förmliche Aufenthaltsgestattung^{545,546} Asylsuchenden war danach der Aufenthalt während des Asylverfahrens gestattet,⁵⁴⁷ worüber ihnen eine Bescheinigung als Nachweis ausgestellt wurde.⁵⁴⁸ Diese diente zugleich als Identifikationspapier.⁵⁴⁹

1990 entschied das BVerwG, dass der langzeitige Aufenthalt ausländischer Staatsangehöriger einer klaren ausländerrechtlichen Regelung bedürfe, wozu die Duldung, die auf eine zeitweise Abschiebungsaussetzung zielte, ebenfalls nicht geeignet sei.⁵⁵⁰ Mit dem AuslG 1990⁵⁵¹ wurde die Duldung grundlegend überarbeitet und ihr Anwendungsbereich in den §§ 55, 56 AuslG deutlich enger gefasst, um „die Erfüllung der gesetzlichen Abschiebungspflicht künftig besser“⁵⁵² zu gewährleisten. Man unterschied nun zwischen einer Duldung aufgrund rechtlicher oder tatsächlicher Unmöglich-

541 BVerwGE 62, 206, 213.

542 BVerwGE 62, 206, 214.

543 Muster A 25 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Ausländergesetzes.

544 BVerwGE 62, 206, 214.

545 §§ 19, 20 AsylVfG.

546 Vgl. die Gesetzesbegründung BT-Drucksache 9/875, S. 20 f.

547 § 19 Abs. 1 AsylVfG.

548 § 20 Abs. 4 AsylVfG.

549 § 27 Abs. 1 AsylVfG.

550 BVerwGE 87, 11.

551 Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts vom 9. Juli 1990 (BGBl. I S. 1354).

552 BT-Drucksache 11/6321, S. 76.

keit der Abschiebung, auf deren Erteilung ein Anspruch bestand⁵⁵³, und einer Duldung aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen oder erheblichem öffentlichen Interesse, deren Erteilung in das Ermessen der Behörde gestellt wurde (sogenannte Ermessensduldung)⁵⁵⁴. Das grundsätzliche Erfordernis einer Aufenthaltsgenehmigung für die Einreise und den Aufenthalt war nunmehr in § 3 Abs. 1 AuslG, die andernfalls bestehende Ausreisepflicht in § 42 AuslG geregelt.

Ebenfalls im AuslG 1990 eingeführt wurde eine Mitteilungspflicht an Ausländerbehörden für den Fall der Kenntnisaufnahme des „illegalen Aufenthalts“⁵⁵⁵ ausländischer Staatsangehöriger, verbunden mit einer Unterrichtung der Polizei, um „unverzüglich die erforderlichen Maßnahmen“⁵⁵⁶ gegen die statuslose Person zu treffen.⁵⁵⁷ Diese Übermittlungspflicht sorgte dafür, dass Statuslose somit fortan möglichst jeden Behördenkontakt vermeiden mussten, um nicht Gefahr zu laufen, abgeschoben zu werden.⁵⁵⁸ Eine Ausnahme von der Übermittlungspflicht galt, soweit besondere gesetzliche Verwendungsregelungen entgegenstanden,⁵⁵⁹ wie etwa für Ärzt*innen aufgrund des § 203 Abs. 1 StGB.

b) Aufenthaltsverfestigung für Geduldete

Möglichkeiten der Aufenthaltsverfestigung in Form einer Regularisierung ihres Status wurden für Geduldete erstmals durch das AuslG 1990 in den §§ 30 Abs. 3, Abs. 4, 100 AuslG geschaffen. Eine Regularisierung bezeichnet nach *Hinterberger* „jede administrative oder verwaltungsgerichtliche Entscheidung, die irregulär aufhältigen Migrant*innen bei Erfüllen der Mindesterteilungsvoraussetzungen ein Aufenthaltsrecht gewährt.“⁵⁶⁰ § 30 Abs. 3 AuslG stellte es in das Ermessen der Behörde, einer ausländischen Person eine Aufenthaltsbefugnis (ein regulärer Aufenthaltstitel nach dem AuslG 1990) zu erteilen, wenn die Aufenthaltsbeendigung i.S.d. § 55 Abs. 2

553 § 55 Abs. 2 AuslG.

554 § 55 Abs. 3 AuslG.

555 BT-Drucksache 11/6321, 82.

556 BT-Drucksache 11/6321, 83.

557 § 76 Abs. 1 Nr. 1 AuslG.

558 Zur Einführung der Regelung und der Kritik daran s. *Lincoln*, KJ 55 (2022), 54 (56 ff.).

559 § 76 Abs. 5 AuslG.

560 S. *Hinterberger*, Regularisierungen irregulär aufhältiger Migrantinnen und Migranten, 2020, S. 117.

AuslG aus rechtlichen oder tatsächlichen, von der betroffenen Person nicht zu vertretenden Gründen unmöglich war. Nach der Gesetzesbegründung wurde es weder als sachgerecht noch der Rechtspraxis entsprechend erachtet, diesem Personenkreis auf Dauer nur eine Duldung zu gewähren, sodass ihnen die Regularisierung ihres Aufenthalts ermöglicht werden sollte.⁵⁶¹ Im Übrigen konnte einer Person, die seit mindestens zwei Jahren unanfechtbar ausreisepflichtig war und eine Duldung besaß, eine Aufenthaltsbefugnis erteilt werden, es sei denn, die geduldete Person weigerte sich, zumutbare Anforderungen zur Beseitigung des Abschiebungshindernisses zu erfüllen.⁵⁶² Darüber hinaus konnten nach der Übergangsvorschrift § 100 AuslG 1990 explizit ehemalige Asylsuchende einen Aufenthaltstitel erhalten. Voraussetzung war, dass sie sich bereits seit acht Jahren mit einer Aufenthaltsgestattung oder einer Duldung im Bundesgebiet aufgehalten hatten und nicht ausgewiesen oder wegen einer Straftat zu mehr als sechs Monaten Freiheitsstrafe oder Geldstrafe von über 180 Tagessätzen verurteilt worden waren.⁵⁶³

3) Erwerbstätigkeit

Das Sofortprogramm von 1980⁵⁶⁴ enthielt unter anderem ein zeitlich begrenztes Verbot der Arbeitsaufnahme, die bis dahin ohne Wartezeit möglich gewesen war.⁵⁶⁵ Per Runderlass ordnete die BA daraufhin am 19.06.1980 ein zunächst auf zwölf Monate befristetes Arbeitsverbot an und stellte die anschließende Erteilung einer Arbeitserlaubnis in das Ermessen des zuständigen Arbeitsamts.⁵⁶⁶ 1981 wurde das Arbeitsverbot für Asylsuchende auf zwei Jahre ausgedehnt.⁵⁶⁷ Ab 1984 entfiel diese Wartezeit, wenn von vornherein feststand, dass die asylsuchende Person auch im Falle der Ablehnung des Asylantrags nicht ausgewiesen oder abgeschoben werden wür-

561 BT-Drucksache 11/6321, S. 67.

562 § 30 Abs. 4 AuslG.

563 § 100 Abs. 1, Abs. 3 AuslG.

564 S. II.1).

565 Orschler, Die Rechtsstellung des Asylbewerbers, 1983, S. 164.

566 Orschler, Die Rechtsstellung des Asylbewerbers, 1983, S. 164. Das Arbeitsamt sollte unter anderem die Entwicklung des Arbeitsmarktes sowie die Prüfung vorrangiger Beschäftigung deutscher Arbeitnehmer*innen beachten.

567 § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 S. 1 der Neufassung der Verordnung über die Arbeitserlaubnis für nichtdeutsche Arbeitnehmer (Arbeitserlaubnisverordnung, AEVO) vom 12. September 1980 (BGBl. I S. 1754), geändert durch die Sechste Verordnung zur Änderung der Arbeitserlaubnisverordnung vom 24. September 1981 (BGBl. I S. 1042).

de.⁵⁶⁸ In einer erneuten Verschärfung erhielten Asylsuchende ab 1987 erst nach fünf Jahren einen Arbeitsmarktzugang.⁵⁶⁹ Die Gesetzgebung musste jedoch feststellen, dass „sich das Arbeitsaufnahmeverbot zur Steuerung des Zugangs als untauglich erwiesen“⁵⁷⁰ hatte, da sich die damit verbundene „Hoffnung auf einen deutlichen Rückgang der Einreise von ausländischen Flüchtlingen, die sich auf das Asylrecht berufen, [...] nicht erfüllt“⁵⁷¹ hatte. Stattdessen stiegen die Antragszahlen kontinuierlich an. In einer vollständigen politischen Kehrtwende wurde daher beschlossen, Asylsuchenden wieder „so früh wie möglich den Zugang zum Arbeitsmarkt zu eröffnen, u. a. um durch eigene Erwerbstätigkeit den Lebensunterhalt ganz oder teilweise bestreiten zu können und damit die Träger der Sozialhilfe zu entlasten“⁵⁷². Die Wartefristen wurden 1991 vollständig abgeschafft.⁵⁷³ Mit der Neuregelung der Duldung im AuslG 1990 wurde auch für Geduldete die Möglichkeit geschaffen, ihnen den Arbeitsmarktzugang zu verbieten oder zu beschränken,⁵⁷⁴ wobei er grundsätzlich geöffnet blieb.

Ab 1993 wurde der Arbeitsmarktzugang von Asylsuchenden erstmals im neu gefassten Asylverfahrensgesetz (AsylVfG)⁵⁷⁵ selbst geregelt. Für die Dauer der Verpflichtung, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, unterlagen Asylsuchende nun einem Arbeitsverbot⁵⁷⁶ – eine Regelung, die bis heute besteht. Dadurch sollte eine zügige Bearbeitung des Asylantrags und gegebenenfalls die Abschiebung im Falle eines offensichtlich unbegründeten Asylantrags gewährleistet werden.⁵⁷⁷ Da die Wohnverpflichtung zum damaligen Zeitpunkt maximal drei Monate betrug,⁵⁷⁸ hatte die Regelung zunächst keine starke Restriktion des Arbeitsmarktzugangs zur Folge. Aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit wies jedoch 1997 der damalige Bundesarbeitsminister Norbert Blüm die Arbeitsämter in einem internen Erlass an,

568 § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 S. 1 2. Hs. AEVO 1980.

569 § 19 Abs. 1a Arbeitsförderungsgesetz (AFG), ergänzt durch das Gesetz vom 6. Januar 1987 (BGBl. I S. 89).

570 BT-Drucksache 12/413, S. 5.

571 BT-Drucksache 12/413, S. 5.

572 BT-Drucksache 12/413, S. 5.

573 Art. 1 Nr. 1 lit. a Gesetz zur Änderung arbeitsförderungsrechtlicher und anderer sozialer Vorschriften vom 21. Juni 1991 (BGBl. I S. 1306).

574 § 56 Abs. 3 S. 2 AuslG 1990.

575 Gesetz zur Neuregelung des Asylverfahrens vom 26. Juni 1992 (BGBl. I S. 1126).

576 § 61 AsylVfG.

577 BT-Drucksache 12/2062, S. 38.

578 § 47 Abs. 1 AsylVfG.

„den seit dem 15. Mai 1997 neu eingereisten Asylbewerbern und geduldeten Ausländern bis auf weiteres keine Arbeitserlaubnis mehr zu erteilen“⁵⁷⁹.

Nach umfangreichen arbeitsrechtlichen Reformen trat zum 01.01.1998 das SGB III in Kraft und regelte nunmehr die Voraussetzungen einer Arbeitsgenehmigung.⁵⁸⁰ Konkretisiert wurden diese durch die Arbeitsgenehmigungsverordnung (ArGV)⁵⁸¹, welche für Asylsuchende ohne Wohnverpflichtung die Möglichkeit einer Arbeitsgenehmigung vorsah.⁵⁸² Dennoch wandte die Verwaltung den Blüm-Erlass zunächst weiterhin an⁵⁸³ – eine Praxis, die in der Folge von diversen Sozialgerichten als rechts- respektive verfassungswidrig beurteilt wurde.⁵⁸⁴

Für Geduldete wurde der Arbeitsmarktzugang 1998 durch die ArGV deutlich eingeschränkt, indem sie nun einem Arbeitsverbot unterfielen, wenn sie sich ins Inland begeben hatten, um Leistungen nach dem AsylbLG zu erlangen (sogenannte Um-zu-Einreise) oder aufenthaltsbeendende Maßnahmen aus von ihnen zu vertretenden Gründen nicht vollzogen werden konnten.⁵⁸⁵ Für die Übrigen wurde eine einjährige Wartefrist eingeführt,⁵⁸⁶ zwischen 1997 und 2000 unterlagen jedoch auch neu einreisende Geduldete dem Arbeitsverbot des Blüm-Erlasses.⁵⁸⁷

579 Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, 1997, S. 44.

580 Die Arbeitsgenehmigung war nun in § 285 Abs. 3 SGB III geregelt, der damit den § 19 AFG ablöste, s. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, 2000, S. 62.

581 Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für ausländische Arbeitnehmer vom 17. September 1998 (BGBl. I S. 2899).

582 § 5 Nr. 2 ArGV.

583 Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, 2000, S. 68.

584 SG Dortmund, Urt. v. 02.03.2000 – S 27 AL 12/00, Asylmagazin 2000, 61; SG Münster, v. 24.02.2000 – S 2 AL 3/00, Asylmagazin 2000, 34; LSG Bayern, Urt. v. 02.11.1999 – L 8 B 272/99 AL ER.

585 § 5 Nr. 5 ArGV, Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, 2000, S. 62.

586 § 55 AuslG, § 3 S. 2 Nr. 3 ArGV.

587 Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, 2002, S. 25.

4) Sozialleistungen

Durch das Sofortprogramm von 1980⁵⁸⁸ wurde der Anspruch auf Kindergeld für Asylsuchende abgeschafft.⁵⁸⁹ 1981 wurde auch der Zugang zu Sozialhilfe für Asylsuchende eingeschränkt,⁵⁹⁰ sodass nur noch Hilfe zum Lebensunterhalt, soweit möglich als Sachleistung, gewährt wurde⁵⁹¹ und laufende Geldleistungen auf das zum Lebensunterhalt Unerlässliche begrenzt werden konnten.⁵⁹² Die Neuregelungen bedeuteten insbesondere hinsichtlich der Krankenhilfe eine deutliche Schlechterstellung von Asylsuchenden gegenüber sonstigen ausländischen Staatsangehörigen.⁵⁹³ An der Wirkung der intendierten Abschreckungseffekte kamen jedoch schnell Zweifel auf, da etwa türkische Asylsuchende – zum damaligen Zeitpunkt etwa die Hälfte aller Asylsuchenden – aufgrund des türkischen Fürsorgeabkommens und die sogenannten Ostblockflüchtlinge aufgrund ihres Sonderstatus nicht erfasst wurden.⁵⁹⁴ Die Regelung des Zugangs Geduldeter zur Sozialhilfe war 1981 zunächst nicht geändert worden, 1983 konstatierte die Gesetzgebung jedoch, dass die Ungleichstellung einen großen Anreiz biete, „unter Berufung auf eine ungeklärte Situation im Heimatland einen Asylantrag nicht zu stellen (oder zurückzunehmen) und über den Status des ‚geduldeten Aufenthaltes‘ sämtliche Sozialleistungen voll aus[zu]schöpfen“⁵⁹⁵. Während 1981 noch ähnlich viele Asylanträge gestellt wie Duldungen ausgesprochen wurden, belief sich das Verhältnis 1982 auf 160 Asylanträge (5,5 Prozent) zu 2.769 Duldungen (94,5 Prozent).⁵⁹⁶ Die Rechtsstellung Geduldeter wurde daher derjenigen Asylsuchender angeglichen⁵⁹⁷ und zugleich die Möglichkeit der Beschränkung von Sozialhilfe auf Sachleistungen und geldwerte Leistungen (Wertgutscheine) ausgedehnt.⁵⁹⁸

588 S. II.1).

589 Orschler, Die Rechtsstellung des Asylbewerbers, 1983, S. 176.

590 Art. 21 2. Haushaltsstrukturgesetz vom 22.12.1981 (BGBl. I S. 1523).

591 § 120 Abs. 2 BSHG.

592 BT-Drucksache 9/1140, S. 6.

593 Orschler, Die Rechtsstellung des Asylbewerbers, 1983, S. 147 f.

594 Orschler, Die Rechtsstellung des Asylbewerbers, 1983, S. 148 f.

595 BT-Drucksache 10/335, S. 105.

596 BT-Drucksache 10/335, S. 105.

597 § 120 Abs. 2 S. 4 BSHG.

598 BT-Drucksache 10/335, S. 105.

Ein deutlicher sozialrechtlicher Einschnitt ging mit der Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG)⁵⁹⁹ 1993 einher. Dieses Sondersozialhilfegesetz für Asylsuchende verfolgte einen grundlegend anderen Ansatz als die allgemeine Sozialhilfe, die „ein dauerhaft existentiell gesichertes und sozial integriertes Leben des Hilfeempfängers ‚auf eigenen Füßen‘ zum Ziel“⁶⁰⁰ hatte. Demgegenüber sollte im AsylbLG auf die – entsprechend als geringer angenommenen – „Bedürfnisse eines hier in aller Regel nur kurzen oder vorübergehenden Aufenthalts abgestellt werden“⁶⁰¹. Zu den wichtigsten Konsequenzen zählte, dass der Wert der zu gewährenden Grundleistung um rund 20 Prozent gegenüber dem Regelsatz des BSHG gekürzt wurde.⁶⁰² Grundleistungen umfassten den notwendigen Bedarf an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege sowie an Ge- und Verbrauchsgütern des Haushalts und sollten durch Sachleistungen gedeckt werden.⁶⁰³ Zusätzlich erhielten Leistungsberechtigte bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres 40 Deutsche Mark und von Beginn des 15. Lebensjahres an 80 Deutsche Mark monatlich als Geldbetrag zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens.⁶⁰⁴ Eine ärztliche und zahnärztliche Behandlung einschließlich der Versorgung mit Arznei- und Verbandmitteln sowie sonstige Leistungen zur Genesung, zur Besserung oder zur Linderung von Krankheiten oder Krankheitsfolgen wurden nur bei erforderlicher Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände gewährt.⁶⁰⁵ Sonstige Leistungen sollten nur dann gewährt werden, wenn sie im Einzelfall zur Sicherung des Lebensunterhalts oder der Gesundheit unerlässlich, zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern geboten oder zur Erfüllung einer verwaltungsrechtlichen Mitwirkungspflicht erforderlich waren.⁶⁰⁶ Das AsylbLG fand auf Asylsuchende in den ersten zwölf Monaten nach Asylantragstellung Anwendung, danach war das BSHG einschlägig.⁶⁰⁷ Grundsätzlich sollte es auch für Geduldete gelten,⁶⁰⁸ diese erhielten jedoch

599 Gesetz zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber vom 30. Juni 1993 (BGBl. I S. 1074).

600 BT- Drucksache 13/2746, S. 11.

601 BT- Drucksache 13/2746, S. 11.

602 Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, 2000, S. 119.

603 § 3 Abs. 1 S. 1 AsylbLG.

604 § 3 Abs. 1 S. 4 AsylbLG.

605 § 4 Abs. 1 AsylbLG.

606 § 6 S. 1 AsylbLG.

607 § 2 Abs. 1 AsylbLG.

608 § 1 Abs. 1 Nr. 2 AsylbLG.

zunächst weiterhin die höheren Leistungen nach dem BSHG, wenn sie ihr Ausreisehindernis nicht selbst zu vertreten hatten.⁶⁰⁹

Das AsylbLG zählte zu den Leistungsberechtigten auch ausländische Staatsangehörige, die „vollziehbar zur Ausreise verpflichtet sind“⁶¹⁰ und erfasste damit, wie heute, grundsätzlich auch Statuslose.⁶¹¹ In akuten Notfällen können sich Statuslose daher ohne Behördenkontakt medizinisch behandeln lassen; eine reguläre Behandlung von Krankheiten und der Bezug von Sozialleistungen war und ist aufgrund der Übermittlungspflicht von Behörden und der damit verbundenen Gefahr ihrer Abschiebung in der Praxis hingegen kaum möglich.⁶¹²

1997 wurde der Anwendungsbereich des AsylbLG deutlich ausgeweitet, es galt nun für alle Geduldeten;⁶¹³ eine Wartefrist für höhere Leistungen nach dem BSHG wurde auf 36 Monate erhöht.⁶¹⁴ 1998 wurde § 1a AsylbLG als zusätzliche „Missbrauchsklausel“⁶¹⁵ in das AsylbLG eingeführt, die über die ohnehin gekürzten Sozialleistungen nach dem AsylbLG hinaus weitere Leistungskürzungen vorsah:⁶¹⁶ Geduldete (und andere vollziehbar Ausreisepflichtige), die in die Bundesrepublik Deutschland eingereist waren, um Leistungen nach dem AsylbLG zu erlangen oder bei denen aus von ihnen zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden konnten, und ihre Familienangehörigen sollten Leistungen nur noch erhalten, soweit dies im Einzelfall nach den Umständen unabweisbar geboten war.⁶¹⁷

609 § 2 Abs. 1 Nr. 2 AsylbLG. Bewusst übernahm man damit die Formulierung des § 30 Abs. 3 AuslG, um eine leistungsrechtliche Besserstellung zu verhindern, wenn die „zugrunde zu legenden Voraussetzungen in der Verantwortungssphäre des Betreffenden“ lagen, s. BT-Drucksache 12/5008, S. 16.

610 § 1 Abs. 1 Nr. 2 AsylbLG.

611 *Leopold*, in: Grube/Wahrendorf/Flint, SGB XII, AsylbLG § 1 Rn. 57.

612 *Kompatscher/Mayr*, ZAR 2022, 401 (401 f.); dazu bereits ausführlich Kapitel I III.2).

613 Erstes Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 26. Mai 1997 (BGBl. I S. 1130).

614 BT-Drucksache 13/2746, S. 11.

615 Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, 2000, S. 120.

616 Zweites Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 25. August 1998 (BGBl. I S. 2505).

617 § 1a AsylbLG.

5) Unterbringung und Freizügigkeit

Das Sofortprogramm von 1980 bekräftigte zunächst noch die zwangsweise und ausschließliche Unterbringung in Sammellagern.⁶¹⁸ Das AsylVfG von 1982 beschränkte zwar den Aufenthalt auf den Bezirk der zuständigen Ausländerbehörde⁶¹⁹ und ermöglichte eine darüber hinausgehende räumliche Beschränkung,⁶²⁰ wobei das Verlassen des Aufenthaltsbereichs zwingende Gründe voraussetzte.⁶²¹ Das bisherige Konzept, Asylsuchende bis zum Ende des Verfahrens in Sammellagern unterzubringen, wurde jedoch aufgegeben⁶²²: Es erschien angesichts der hohen Zahlen Asylsuchender unrealistisch, Menschen in diesem Umfang und für die gesamte Verfahrensdauer dort unterzubringen.⁶²³ Zur Behebung von Unterbringungsschwierigkeiten auf Ebene der Bundesländer wurde daher die Möglichkeit eingeführt, Asylsuchende in Gemeinschaftsunterkünften aufzunehmen⁶²⁴ und die Asylsuchenden zur Wohnsitznahme zu verpflichten.⁶²⁵ Zudem wurde die Möglichkeit der Erteilung einer Wohnsitzauflage geschaffen.⁶²⁶ Mit der Neufassung des AuslG 1990 wurde auch der Aufenthalt von Geduldeten räumlich auf ein Bundesland beschränkt; weitere Bedingungen und Auflagen konnten angeordnet werden.⁶²⁷

Das 1992 reformierte AsylVfG regelte auch die Unterbringung und Verteilung der Asylsuchenden neu:⁶²⁸ Asylsuchende wurden verpflichtet, für maximal drei Monate in der zuständigen Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen,⁶²⁹ wobei die Unterbringung grundsätzlich nur sechs bis acht Wochen betragen sollte.⁶³⁰ Im Anschluss sollten sie verteilt und in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden, wobei sowohl das öffentliche Interesse als auch Belange der Asylsuchenden berücksichtigt werden

618 Orsler, Die Rechtsstellung des Asylbewerbers, 1983, S. 183.

619 § 20 Abs. 1 AsylVfG.

620 § 20 Abs. 2 S. 1 AsylVfG.

621 § 25 Abs. 1 AsylVfG.

622 Vgl. die Gesetzesbegründung in BT-Drucksache 9/875, S. 22 f.

623 BT-Drucksache 9/875, S. 23.

624 § 23 AsylVfG, BT-Drucksache 9/875, S. 23.

625 § 20 Abs. 1 S. 2 Alt. 2 AsylVfG.

626 „Der Ausländer kann insbesondere verpflichtet werden, in einer bestimmten Gemeinde [...] zu wohnen“, § 20 Abs. 1 S. 2 Alt. 1 AsylVfG.

627 § 56 Abs. 3 S. 1 AuslG 1990.

628 §§ 44 – 52 Asylverfahrensgesetz in der bis zum 31. März 1993 anzuwendenden Fassung vom 9. Oktober 1992 (BGBl. I S. 1733).

629 § 47 Abs. 1 AsylVfG.

630 BT-Drucksache 12/2062, S. 36.

sollten.⁶³¹ Die Aufenthaltsgestattung war räumlich weiterhin auf den Bezirk der zuständigen Ausländerbehörde⁶³² beschränkt, der nur aus zwingenden Gründen und bei unbilliger Härte verlassen werden durfte.⁶³³ Auch die Möglichkeit der Erteilung einer Wohnsitzauflage blieb bestehen.⁶³⁴

6) Zwischenergebnis: Ökonomische Integration als Spielball der Migrations- und Arbeitsmarktsteuerung und Beginn einer rechtlichen Integration

Als sich die Zahl der Asylanträge zwischen 1975 und 1980 verzehnfacht hatte, rückte die Regelung des Aufenthalts von Asylsuchenden in den politischen Fokus. Im Versuch, vermeintlich missbräuchlich Asylsuchende abzuschrecken, wurde die Rechtsstellung Asylsuchender ab 1980 in allen Regelungsbereichen restriktiver ausgestaltet – das Gegenteil ihrer Integration war das Ziel: Der Arbeitsmarktzugang wurde weitgehend versperrt, Sozialleistungen gesenkt und ihre Freizügigkeit eingeschränkt. Um zu verhindern, dass Asylsuchende aufgrund der Statusunterschiede stattdessen eine Duldung beantragten, wurde deren Rechtsstellung kurz darauf angeglichen. Nachdem das Arbeitsverbot nicht die gewünschten Abschreckungseffekte zeitigt und der Arbeitsmarkt 1991 zunächst wieder liberalisiert worden war, wurde er 1997 aufgrund hoher Arbeitslosenzahlen erneut eingeschränkt. Die ökonomische Integration von Asylsuchenden und Geduldeten unterlag somit stetigen, oftmals aber erfolglosen Versuchen der Migrations- und Arbeitsmarktsteuerung, als eigenständiges Ziel einer Sozialintegration von Margizens spielte sie hingegen keine Rolle.

1990 erfolgte im AuslG der gesetzgeberische Versuch, die Duldung durch einen *numerus clausus* der Erteilungsgründe von einem Universalwerkzeug zur Regelung unterschiedlichster Aufenthaltskonstellationen von Drittstaatsangehörigen auf ihre ursprüngliche Funktion als kurzfristiges Instrument der Abschiebungsaussetzung zurückzuführen. Die parallele Einrichtung erster Möglichkeiten der Aufenthaltsverfestigung mittels Regularisierungen lässt sich als Entwicklung eines vorsichtigen Problembewusstseins für den dauerhaft prekären Status der Geduldeten als Margizens

631 § 53 Abs. 1 AsylVfG.

632 § 56 Abs. 1 AsylVfG. Dabei handelte es sich um die Ausländerbehörde, die in dem Bezirk für die Aufnahme des Ausländers zuständige Aufnahmeeinrichtung lag.

633 § 58 Abs. 1 AsylVfG.

634 § 60 Abs. 2 AsylVfG.

lesen. Die faktische Integration langjährig Geduldeter wurde zumindest zur Kenntnis genommen und erstmals die rechtliche Dimension ihrer Integration geregelt.

III. 2000er Jahre bis 2014: Sinkende Zahlen, liberalere Regelungen

1) Allgemeiner politischer Kontext

Nachdem 1992 noch fast eine halbe Million Asylsuchender in Deutschland Schutz beantragt hatte, war die Zahl der Asylanträge nach dem Asylkompromiss 1993 stetig zurückgegangen, bis 2008 mit rund 28.000 Anträgen ein Tiefststand erreicht war.⁶³⁵ Aufgrund der noch immer hohen Zahl Geduldeter – 2006 waren es rund 171.000⁶³⁶ – traf die Innenministerkonferenz (IMK) 2006 zunächst einen Bleiberechtsbeschluss für langjährig Geduldete, der 2007 durch eine gesetzliche Stichtagsregelung ergänzt wurde.⁶³⁷ (Auch) in Folge der Regularisierungen sank die Zahl der Geduldeten bis 2008 auf 104.000.

In dieser Zeit traten eine Reihe von EU-Regelungen zum Umgang mit Asylsuchenden in Kraft. 2003 wurden die Aufnahme-RL⁶³⁸, die erstmals gemeinsame Mindestnormen für die Aufnahme und Behandlung von Asylsuchenden enthielt,⁶³⁹ und die unmittelbar anwendbare Dublin-II-VO erlassen.⁶⁴⁰ 2004 und 2005 folgten die Anerkennungs-RL⁶⁴¹ und die Asylver-

635 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2022, 2023, S. 9.

636 Quelle: Ausländerstatistik, Code: 12521-0007, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2023; eigene Berechnung.

637 Dazu sogleich unter 2)b).

638 Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (ABl. EU Nr. L 31/18); umzusetzen in nationales Recht bis 2005.

639 Ausführlich dazu *Slingenberg*, The Reception of Asylum Seekers under International Law, 2014, S. 95 f.; *Handoll*, Directive 2003/9 on Reception Conditions of Asylum Seekers, in: Baldaccini/Guild/Toner, 2007, 195 (195 ff.).

640 *Slingenberg*, The Reception of Asylum Seekers under International Law, 2014, S. 95.

641 Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. EU Nr. L 304/12), auch Qualifikations-RL genannt.

fahrens-RL^{642, 643} Zeitgleich mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon 2009⁶⁴⁴ wurde die Rückführungs-RL⁶⁴⁵ verabschiedet. Diese regelte erstmals einen gemeinsamen Umgang der EU-Mitgliedstaaten mit irregulär aufhältigen Migrant*innen,⁶⁴⁶ wobei sie kaum Vorgaben zur Ausgestaltung ihres Aufenthalts enthält.⁶⁴⁷ Neben weiteren, vorliegend weniger relevanten Richtlinien wurde 2013 die Aufnahme-RL neugefasst.⁶⁴⁸

Ab 2011 nahm, insbesondere in Folge der kriegerischen Auseinandersetzungen im Irak, Afghanistan und Syrien, die Zahl Asylsuchender wieder stetig zu und überschritt 2013 erstmals seit 2001 wieder die 100.000er-Marke.⁶⁴⁹ Auch aus Russland und dem Westbalkan kamen vermehrt Asylsuchende.⁶⁵⁰ Nach der Abschaffung der Visumpflicht für Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und Serbien 2009/10 nahm auch die Zahl der Asylanträge aus diesen Ländern zu; die Anträge blieben jedoch zumeist erfolglos.⁶⁵¹ In einem umstrittenen Kompromiss grün-mitregierter Länder im Bundesrat wurden Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und Serbien 2014 schließlich zu sogenannten sicheren Herkunftsstaaten erklärt: Nachdem die Einstufung, welche der Zustimmung des Bundesrats bedurfte, zunächst an

642 Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (ABl. EU Nr. L 326/13).

643 Diese waren bis 2006 respektive 2007 bis 2008 in nationales Recht umzusetzen.

644 Pelzer, Die Rechtsstellung von Asylbewerbern im Asylzuständigkeitssystem der EU, 2020, S. 42 f.

645 Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. EU Nr. L 348/98), deren Umsetzung in nationales Recht bis 2010 respektive 2011 erfolgen musste.

646 Ausführlich zu dieser etwa Hörich, ZAR 2011, 281; Acosta Arcarazo, Eur. J. Migr. Law 11 (2009), 19; Baldaccini, Eur. J. Migr. Law 2009, 1; Cornelisse/Moraru, European Papers 7 (2022), 127; Farcy, Unremovability under the Return Directive: An Empty Protection?, in: Moraru/Cornelisse/Bruycker, 2020; Lutz, Eur. J. Migr. Law 20 (2018), 28; sowie zur geplanten Neufassung der RL Majcher/Strik, Eur. J. Migr. Law 23 (2021), 103.

647 In Erwägungsgrund 12 bestimmt sie lediglich hinsichtlich irregulär aufhältiger Migrant*innen, deren Abschiebung aufgeschoben wurde, dass die Festlegungen hinsichtlich der Sicherung des Existenzminimums dieser Personen nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften getroffen werden sollten.

648 Sie war bis 2015 in nationales Recht umzusetzen.

649 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2022, 2023, S. 9.

650 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2012, 2013, S. 14.

651 BT-Drucksache 18/1528, S. 1.

den Stimmen der Länder mit grüner Regierungsbeteiligung zu scheitern drohte, stimmte der grüne Ministerpräsident Baden-Württembergs Winfried Kretschmann schließlich dem Gesetz zu. Im Gegenzug sollten Asylsuchende und Geduldete schnelleren Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten, die Residenzpflicht früher erlöschen und eine Wohnsitzauflage nur noch bei fehlender Lebensunterhaltssicherung erteilt werden. Kritisiert wurde dieser Kompromiss vor allem deshalb, weil es sich bei den Asylsuchenden aus den drei Ländern vor allem um Rom*nja handelte, deren Sicherheit in den Herkunftsländern insbesondere von Menschenrechtsorganisationen stark bezweifelt wurde.⁶⁵²

2) Aufenthaltsstatus und -verfestigung

a) Statuslose

Das grundsätzliche Erfordernis eines Aufenthaltstitels sowie die andernfalls bestehende Ausreisepflicht wurden 2005 aus dem AuslG im Wesentlichen in das AufenthG übernommen,⁶⁵³ das gleiche galt für die Übermittlungspflicht bei Kenntnisnahme öffentlicher Stellen vom Aufenthalt Statusloser.⁶⁵⁴ In Umsetzung der Opferschutz-RL von 2004 wurde 2007 mit dem § 25 Abs. 4a AufenthG eine spezielle Aufenthaltserlaubnis für Opfer von Menschenhandel geschaffen.⁶⁵⁵ Die Besonderheit der Regelung bestand und besteht darin, dass sie auch vollziehbar Ausreisepflichtigen ohne Duldung erteilt werden kann, mithin eine unmittelbare Regularisierungsmöglichkeit für Statuslose darstellt.⁶⁵⁶ In ihrem eng umgrenzten Anwendungsbereich stellt sie allerdings einen Spezialtatbestand dar, der primär der „Erleichterung der Durchführung des gegen den Täter gerichteten Strafverfahrens“⁶⁵⁷ dient und bei seiner Einführung 2007 auf einen vorübergehenden

652 Zur Einschätzung, dass eine Einstufung dieser Länder nicht zu rechtfertigen sei, kommt etwa ein von Pro Asyl in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten von *Marx/Waringo*, Serbien, Mazedonien und Bosnien und Herzegowina, April 2014.

653 §§ 4 Abs. 1 S. 1, 50 Abs. 1 AufenthG, dazu auch *Hoffmann*, Leben in der Illegalität, in: Falge, 2009, 13 (16).

654 Nunmehr geregelt in § 87 AufenthG, BT-Drucksache 14/7387, S. 90.

655 Dazu ausführlich *Herker*, Bleiberecht für Opfer von Hasskriminalität, 2022, S. 242 ff.

656 *Hoffmann*, Leben in der Illegalität, in: Falge, 2009, 13 (20).

657 *Zimmerer*, in: Decker/Bader/Kothe, Migrations- und Integrationsrecht, AufenthG § 25 Rn. 75.

Aufenthalt während des Strafverfahrens ausgerichtet war.⁶⁵⁸ Aus der Gesetzesbegründung wird die Einschätzung der Gesetzgebung ersichtlich, dass „diese Personengruppe aufgrund ihres nur vorübergehenden Aufenthalts nicht integrationsbedürftig“⁶⁵⁹ sei. 2011 wurde in Umsetzung der Arbeitgebersanktionen-RL⁶⁶⁰ zudem mit dem § 25 Abs. 4b AufenthG eine spezielle Aufenthaltserlaubnis für Opfer eines Schwarzarbeitsdelikts geschaffen, die eine weitere (eng begrenzte) direkte Regularisierungsmöglichkeit für Statuslose im Ermessen der Ausländerbehörde darstellt.⁶⁶¹

b) Geduldete

Mit dem Ziel, die Duldungstatbestände zu begrenzen, wurde 2005 die Ermessensduldung durch das AufenthG zunächst abgeschafft, sodass eine Duldung mit Ausnahme der Anordnung durch eine oberste Landesbehörde nach § 60a Abs. 1 AufenthG nur noch erteilt werden konnte, wenn die Abschiebung unmöglich war. Da sich diese Regelung jedoch nicht als praktikabel erwies,⁶⁶² wurde die Ermessensduldung bereits 2008 erneut eingeführt und um die Duldungstatbestände der vorübergehenden Anwesenheit im Bundesgebiet für ein Strafverfahren und der gescheiterten Abschiebung ergänzt.⁶⁶³

Ab 2005 wurden zugleich die Regularisierungsmöglichkeiten für Geduldete sukzessive ausgebaut. § 25 Abs. 5 S. 1 AufenthG, der bis heute zu den wichtigsten Regularisierungstatbeständen zählt, übernahm die wesentlichen Elemente der Vorgängerregelung in § 30 Abs. 3, Abs. 4 AuslG; er sah also die Möglichkeit einer Aufenthaltserlaubniserteilung bei einer nicht verschuldeten rechtlichen oder tatsächlichen Unmöglichkeit der Ausreise vor, verengte das behördliche Ermessen nach 18 Monaten der Duldung jedoch zu einer Sollvorschrift. Da die Vorgängerregelung in der Praxis häufig

658 Hoffmann, *Leben in der Illegalität*, in: Falge, 2009, 13 (20).

659 BT-Drucksache 16/5065, S. 159.

660 Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen (ABl. EU Nr. L 168/24).

661 Zimmerer, in: Decker/Bader/Kothe, *Migrations- und Integrationsrecht*, AufenthG § 25 Rn. 77 f.

662 BT-Drucksache 16/5065, S. 187.

663 Vgl. § 60a Abs. 2 S. 1 und 2, Abs. 2a AufenthG.

am Ermessensspielraum der Ausländerbehörden gescheitert war,⁶⁶⁴ erhoffte sich die Gesetzgebung dadurch eine stärkere Anwendung der Nachfolgeregelung.⁶⁶⁵

Im 2005 in Kraft getretenen AufenthG war mit dem § 23a erstmals auch eine Härtefallregelung zur Erteilung eines Aufenthaltstitels an eine ausreisepflichtige Person enthalten. Nach dieser im Wesentlichen unverändert fortgeltenden Regelung kann die oberste Landesbehörde auf Ersuchen einer Härtefallkommission⁶⁶⁶ anordnen, dass einer ausreisepflichtigen Person eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird.⁶⁶⁷ Voraussetzung für ein Härtefallersuchen ist, dass dringende humanitäre oder persönliche Gründe die weitere Anwesenheit der ausreisepflichtigen Person im Bundesgebiet rechtfertigen.⁶⁶⁸ Für Statuslose stellte und stellt der § 23a AufenthG praktisch keine Regularisierungsoption dar, da alle Härtefallkommissionen die Zuständigkeit einer bestimmten Ausländerbehörde für die Person voraussetzen, was wiederum voraussetzt, dass diese Kenntnis vom Aufenthalt haben.⁶⁶⁹

2006 beschloss die IMK eine Bleiberechtsregelung für langjährig Geduldete, die durch Erlasse der Bundesländer mit teils unterschiedlichen Schwerpunkten umgesetzt wurde.⁶⁷⁰ Grundsätzlich kam danach ein Anspruch auf ein Bleiberecht in Betracht, wenn die antragstellende Person sich zum Stichtag des 17.11.2006 seit sechs respektive acht Jahren⁶⁷¹ in Deutschland aufgehalten hatte, der Lebensunterhalt durch Erwerbstätigkeit gesichert war und ausreichender Wohnraum sowie ausreichende Sprach-

664 Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, 2000, S. 101; Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, 2002, S. 78; Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, 2005, S. 538.

665 Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, 2005, S. 384, 401 ff.

666 Zu deren Arbeit ausführlich *Schwantner*, Asylmagazin 2016, 63.

667 Dazu ausführlich Kapitel 5 I.6)b).

668 § 23a Abs. 1 S. 4 AufenthG.

669 *Schwantner*, Asylmagazin 2016, 63 (64).

670 7. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, 2007, S. 160.

671 Seit acht Jahren für Erwachsene ohne Kinder und seit sechs Jahren für Eltern mit minderjährigem Kind.

kenntnisse existierten.⁶⁷² Ergänzend trat 2007 eine Altfallregelung für langjährig Geduldete gemäß §§ 104a, b AufenthG in Kraft, die zwar ebenfalls als Stichtagsregelung ausgestaltet war und ähnliche Anforderungen wie die IMK-Bleiberechtsregelung aufstellte, bei fehlender Sicherung des Lebensunterhalts den Betroffenen jedoch eine Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“⁶⁷³ ermöglichte und ihnen bis Ende 2009 Zeit gab, eine Erwerbstätigkeit zu finden.

2009 wurde mit § 18a AufenthG, seit 2020 als § 19d AufenthG, eine Regularisierungsregelung speziell für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung geschaffen.⁶⁷⁴ Zur Bekämpfung des Fachkräftemangels wollte die Gesetzgebung die „Potenziale derjenigen jungen Ausländer und Ausländerinnen nutzen, die durch Integration im Inland mit der deutschen Kultur vertraut sind“⁶⁷⁵ und für diesen Personenkreis die (zu) hohen Anforderungen der bis dato existierenden Regelungen absenken.⁶⁷⁶

2011 trat mit § 25a AufenthG eine Regularisierungsregelung speziell für gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende in Kraft, die unter zusätzlichen Voraussetzungen auch ihren Eltern und minderjährigen Geschwistern ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht vermittelte. Sie ging auf die Initiative des Bundesrats zurück und sollte solchen geduldeten Jugendlichen und Heranwachsenden eine eigene gesicherte Aufenthaltsperspektive eröffnen, die „aufgrund ihrer bisherigen Integrationsleistungen die Gewähr bieten, dass sie sich in die hiesigen Lebensverhältnisse einfügen werden.“⁶⁷⁷

Allen Regularisierungen war gemein, dass sie Geduldeten dann nicht offenstanden, wenn sie ihr Abschiebehindernis selbst zu vertreten hatten – sei es, weil sie vorsätzlich über aufenthaltsrechtlich relevante Umstände getäuscht oder weil sie die Aufenthaltsbeendigung hinausgezögert oder behindert hatten.⁶⁷⁸ Mitwirkungspflichtverletzenden sollte damit dauer-

672 Ausführlich zu etwaigen Ausnahmen s. 7. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, 2007, S. 160.

673 7. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, 2007, S. 161 ff.

674 Als Teil des Arbeitsmigrationssteuerungsgesetzes vom 20. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2846). Seit Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes am 01.01.2020 in § 19d AufenthG geregelt.

675 BT-Drucksache 16/10288, S. 8.

676 BT-Drucksache 16/10288, S. 8.

677 BT-Drucksache 17/4401, S. 16.

678 §§ 19d, Abs. 1 Nr. 4 und 5; 25a Abs. 2 S. 1 Nr. 1, 104a Abs. 1 Nr. 4 AufenthG.

haft die Möglichkeit verwehrt bleiben, ihre aufenthaltsrechtliche Situation durch den Erhalt eines Aufenthaltstitels zu verfestigen.

3) Erwerbstätigkeit

2000 wurde die im Rahmen des Blüm-Erlasses ergangene Weisung, Asylsuchenden keine Beschäftigungserlaubnis zu erteilen, aufgehoben,⁶⁷⁹ dafür aber (erneut) eine einjährige Wartefrist für den Arbeitsmarktzugang eingeführt.⁶⁸⁰ Dies galt auch für Geduldete, die zudem einer Vorrangprüfung unterlagen.⁶⁸¹ 2005 erfolgte mit dem Inkrafttreten des AufenthG abermals eine grundlegende Änderung der Regelungsstrukturen und Zuständigkeiten, indem die bisher im SGB III normierten zentralen Bestimmungen zum Arbeitsmarktzugang nun im AufenthG und den dazu erlassenen Rechtsverordnungen geregelt wurden. Im Sinne eines *One-Stop-Governments* lag die Zuständigkeit für die Erteilung von Beschäftigungserlaubnissen nun nicht mehr bei der BA, sondern bei den Ausländerbehörden. Die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis für Asylsuchende war nunmehr im AsylVfG geregelt, lag im Ermessen der Ausländerbehörden und setzte neben einem einjährigen Voraufenthalt die Zustimmung der BA voraus.⁶⁸² Auch über den Arbeitsmarktzugang von Geduldeten entschieden nunmehr die Ausländerbehörden mit Zustimmung der BA.⁶⁸³ Geduldete, die ihr Abschiebehindernis selbst zu vertreten hatten, unterlagen weiterhin einem Arbeitsverbot,⁶⁸⁴ das in einigen Bundesländern selbst dann angewandt wurde, wenn eine Abschiebung auch bei Vorliegen aller Unterlagen für längere Zeit nicht möglich war.⁶⁸⁵

679 Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, 2002, S. 87.

680 § 3 S. 1 Nr. 1 ArGV, eingeführt durch die Erste Verordnung zur Änderung der Arbeitsgenehmigungsverordnung v. 8.12.2000 (BGBl. I S. 1684).

681 Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, 2002, S. 87.

682 § 61 Abs. 2 S. 1 AsylVfG.

683 § 42 Abs. 2 Nr. 5 AufenthG i.V.m. § 10 S. 1 Verordnung über das Verfahren und die Zulassung von im Inland lebenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung (BeschVerfV) (BGBl. I S. 2934).

684 § 11 BeschVerfV, s. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, 2005, S. 420.

685 9. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, 2012,

In den darauffolgenden Jahren wurde der Arbeitsmarktzugang für Geduldete und Asylsuchende zunehmend liberalisiert. Ab 2007 erhielten Geduldete nach vier Jahren einen gleichrangigen Arbeitsmarktzugang ohne Vorrangprüfung,⁶⁸⁶ ab 2009 wurde auch die Ausbildungserlaubnis ohne Vorrangprüfung erteilt.⁶⁸⁷ 2013 wurde für die Aufnahme einer Berufsausbildung das Zustimmungserfordernis der BA gestrichen, wodurch auch die einjährige Wartefrist entfiel.⁶⁸⁸ In knapp vorweggenommener Umsetzung⁶⁸⁹ der EU-Aufnahme-RL wurde die Wartezeit für den Zugang zum Arbeitsmarkt für Asylsuchende von zwölf auf nun noch maximal zulässige neun Monate⁶⁹⁰ gesenkt.⁶⁹¹ Als Teil des umstrittenen Kompromisses zur Einstufung weiterer Herkunftstaaten als sicher reduzierte die Gesetzgebung 2014 die Wartezeit erneut auf nunmehr drei Monate;⁶⁹² die Vorrangprüfung entfiel nun nach 15 Monaten^{693, 694}

4) Ausbildungsförderung

2009 wurde Geduldeten ein erleichterter Zugang zur Ausbildungsförderung (BAföG-Leistungen und Berufsausbildungsbeihilfe (BAB)) gewährt.⁶⁹⁵

S. 267; 10. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, 2014, S. 128.

686 § 10 S. 3 BeschVerfV.

687 § 10 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BeschVerfV.

688 § 32 Abs. 2 Nr. 1 BeschV.

689 BT-Drucksache 17/13556, S. 8.

690 Art. 15 Abs. 1 Aufnahme-RL.

691 Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/95/EU vom 28. August 2013 (BGBl. I S. 3474).

692 § 32 Abs. 1 BeschV.

693 § 32 Abs. 5 Nr. 2 BeschV.

694 Gesetz zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer vom 31. Oktober 2014 (BGBl. I S. 1649).

695 Gesetz zur arbeitsmarkttadäquaten Steuerung der Zuwanderung Hochqualifizierter und zur Änderung weiterer aufenthaltsrechtlicher Regelungen (Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz) vom 20. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2846). Zuvor hatte die Gewähr der BAB nach den allgemeinen Voraussetzungen für „andere Ausländer“ gemäß § 63 Abs. 3 SGB III vorausgesetzt, dass sich die auszubildende Person insgesamt fünf Jahre im Inland aufgehalten hatte und rechtmäßig erwerbstätig gewesen war, oder sich zumindest ein Elternteil während der letzten sechs Jahre insgesamt drei Jahre im Inland aufgehalten hatte und rechtmäßig erwerbstätig gewesen war, s. BT-Drucksache 16/10914, S. 8.

Während einer betrieblich durchgeführten beruflichen Ausbildung wurden nun auch Geduldete mit vierjährigem ununterbrochen rechtmäßigen, gestatteten oder geduldeten Voraufenthalt gefördert⁶⁹⁶ und konnten BAföG-Leistungen beziehen⁶⁹⁷.

5) Sozialleistungen

Zum 01.01.2005 trat das SGB XII in Kraft⁶⁹⁸ und löste das BSHG ab, so dass Asylsuchende und Geduldete nach 36 Monaten nun Anspruch auf Analogleistungen nach dem SGB XII hatten, soweit sie die Dauer ihres Aufenthalts nicht rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst hatten. 2007 wurde die Wartefrist für Leistungen nach dem SGB XII von 36 auf 48 Monate erhöht.⁶⁹⁹ Damit sollte laut Gesetzesbegründung „das Ziel verfolgt [werden], Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu ermutigen, ihren Lebensunterhalt möglichst durch eigene Arbeit und nicht durch Leistungen des Sozialsystems zu sichern.“⁷⁰⁰

2012 stellte das BVerfG in einer grundlegenden Entscheidung die Verfassungswidrigkeit verschiedener Bestimmungen des AsylbLG fest und beurteilte die seit 1993 unverändert gebliebene Höhe der Geldleistungen nach § 3 AsylbLG als „evident unzureichend“⁷⁰¹. Es verpflichtete die Gesetzgebung zur unverzüglichen Neuregelung zwecks Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums.⁷⁰² Das BVerfG stellte fest, dass es sich bei dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG um ein Menschenrecht handle, das deutschen und ausländischen Staatsangehörigen, die sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, gleichermaßen zustehe.⁷⁰³ Dieses umfasse sowohl die physische Existenz

696 § 63 Abs. 2a SGB III.

697 § 8 Abs. 2a BAföG.

698 Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3022).

699 Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007 (BGBl. I S. 1970).

700 BT-Drucksache 224/07, S. 255.

701 BVerfGE 132, 134 (166).

702 Als Übergangsregelung ordnete das BVerfG an, die Leistungen des § 3 AsylbLG ab dem 01.01.2011 entsprechend der Ermittlung der Regelbedarfe des SGB XII zu bestimmen, BVerfGE 132, 134 (135f.).

703 BVerfGE 132, 134 (159).

des Menschen als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben.⁷⁰⁴ Falls die Gesetzgebung bei der Festlegung des menschenwürdigen Existenzminimums die Besonderheiten bestimmter Personengruppen berücksichtigen wolle, dürfe sie bei der konkreten Ausgestaltung existenzsichernder Leistungen nicht pauschal nach dem Aufenthaltsstatus differenzieren; dies sei vielmehr nur möglich, sofern der Bedarf an existenznotwendigen Leistungen von dem anderer Bedürftiger signifikant abweiche und dies folgerichtig in einem inhaltlich transparenten Verfahren anhand des tatsächlichen Bedarfs gerade dieser Gruppe belegt werden könne.⁷⁰⁵ Einer migrationspolitisch motivierten Abschreckungsgesetzgebung zulasten der Menschenwürde erteilte das BVerfG eine klare Absage: „Migrationspolitische Erwägungen, die Leistungen an Asylbewerber und Flüchtlinge niedrig zu halten, um Anreize für Wanderungsbewegungen durch ein im internationalen Vergleich eventuell hohes Leistungsniveau zu vermeiden, können von vornherein kein Absenken des Leistungsstandards unter das physische und soziokulturelle Existenzminimum rechtfertigen [...]. Die in Art. 1 Abs. 1 GG garantierte Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren.“⁷⁰⁶

Ende 2014 verabschiedet, traten die vom BVerfG 2012 geforderten Änderungen schließlich erst zum 01.03.2015 in Kraft.⁷⁰⁷ Die neuen Leistungssätze im AsylbLG waren – wie in SGB II und XII – auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ermittelt und gegenüber den alten Leistungssätzen nach dem AsylbLG deutlich angehoben worden;⁷⁰⁸ sie sollten künftig regelmäßig nach einem Mischindex fortgeschrieben werden.⁷⁰⁹ Außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen galt nun der Vorrang der Geld- vor Sachleistungen,⁷¹⁰ wobei der Bedarf für Unterkunft, Heizung und Hausrat als Geld- oder als Sachleistung erbracht werden konnte.⁷¹¹ Die weitgehende Abschaffung des Sachleistungsvorrangs ging dabei wesentlich auf den Kompromiss zur Erweiterung der Liste der sogenannten sicheren Herkunftssta-

704 BVerfGE 132, 134 (160).

705 BVerfGE 132, 134 (164).

706 BVerfGE 132, 134 (173).

707 Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes vom 10. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2187).

708 BT-Drucksache 18/2592, S. 2.

709 § 3 Abs. 4, 5 AsylbLG, s. BT-Drucksache 18/2592, S. 24 f.

710 § 3 Abs. 2 S. 1 AsylbLG.

711 § 3 Abs. 2 S. 4 AsylbLG.

ten zurück.⁷¹² Für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene wurde auch für die erste Zeit des Aufenthalts im Bundesgebiet ein Anspruch auf Leistungen für Bildung und Teilhabe festgeschrieben.⁷¹³ Die Wartefrist für Analoyleistungen nach dem SGB XII wurde von 48 auf 15 Monate⁷¹⁴ gesenkt und (erneut) an die Dauer des tatsächlichen Aufenthalts und nicht wie bis dato an die Vorbezugszeit gekoppelt.⁷¹⁵ Die Regelung entsprach somit wieder stärker der ursprünglichen Regelung von 1993, das die Anwendung des AsylbLG auf zwölf Monate ab Asylantragsstellung begrenzt hatte.

Für Statuslose wurden mit der Einführung des AufenthG auch die Ausnahmen der Übermittlungspflicht⁷¹⁶ bei Kenntnissnahme öffentlicher Stellen vom Aufenthalt Statusloser aus dem AuslG in leicht geänderter Formulierung in das AufenthG übernommen⁷¹⁷, sodass ihnen etwa zumindest eine ärztliche Heilbehandlung in medizinischen Notfällen möglich war und ist.⁷¹⁸

6) Unterbringung und Freizügigkeit

Die räumliche Beschränkung der Duldung wurde 2005 in das AufenthG übernommen.⁷¹⁹ Für Asylsuchende wurden die Regelungen zur Freizügig-

712 Voigt, infoalso 2016, 99 (101).

713 § 3 Abs. 3 AsylbLG, BT-Drucksache 18/2592, S. 2.

714 Als Begründung für diesen Zeitraum wird angeführt: „die durchschnittliche Dauer eines behördlichen Asylverfahrens in Deutschland betrug in den Jahren 2011, 2012 und 2013 etwa ein halbes Jahr, bis zu einer rechts- bzw. bestandskräftigen Entscheidung inklusive Gerichtsverfahren verging gut ein Jahr. Da die Mehrzahl der Anträge nicht erfolgreich ist, ist zusätzlich noch die Dauer der sich anschließenden aufenthaltsbeendenden Maßnahmen zu berücksichtigen, so dass ein Zeitraum von 15 Monaten für die Annahme eines vorläufigen Aufenthaltes angemessen erscheint.“, BT-Drucksache 18/2592, S. 19.

715 Ein Ziel sei es dabei, „grundlegende Bildungs- und Teilhabechancen rechtzeitig zu eröffnen. Ein verbesserter Bildungsstand kann helfen, späteren Integrationsproblemen vorzubeugen. Da viele Lernprozesse stark altersgebunden sind, ist es auch geboten, die Ansprüche bereits zu einem Zeitpunkt zu erfüllen, in dem noch nicht feststeht, ob sich der Aufenthalt der Leistungsberechtigten im Bundesgebiet dauerhaft verfestigen wird.“, BT-Drucksache 18/2592, S. 24.

716 Zu dieser s. III 1)a).

717 § 88 Abs. 1 AufenthG

718 Zur Funktionsweise dieser Ausnahmeregelung im Detail Hahn, ZAR 2024, 103 (103 f.); Kompatscher/Mayr, ZAR 2022, 401 (401 f.); sowie Lincoln, KJ 55 (2022), 54 (57 f.), die jedoch auch die weiteren Hürden aufzeigt.

719 § 61 Abs. 1 S. 1 AufenthG.

keit deutlich entschärft:⁷²⁰ Nunmehr konnte die Ausländerbehörde Asylsuchenden, die nicht mehr zur Unterkunftnahme in einer Aufnahmeeinrichtung verpflichtet waren, generell erlauben, den Geltungsbereich der Aufenthaltsgestattung vorübergehend zu verlassen oder sich allgemein in dem angrenzenden Bezirk einer Ausländerbehörde aufzuhalten.⁷²¹ Bei dringendem öffentlichen Interesse, zwingenden Gründen oder einer sonstigen unbilligen Härte erhielten Asylsuchende nun einen Anspruch auf Erteilung der Verlassenserlaubnis.⁷²²

Für Geduldete folgte 2008 eine Aufhebungsmöglichkeit der räumlichen Beschränkung,⁷²³ damit sie die nach vierjährigem Aufenthalt gleichrangig eingeräumte Möglichkeit, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, überregional nutzen konnten.⁷²⁴ Zugleich wurde jedoch der Aufenthalt mit einer Duldung aufgrund einer gescheiterten Rückführungsmaßnahme⁷²⁵ auf den Bezirk der zuletzt zuständigen Ausländerbehörde im Inland beschränkt.⁷²⁶ 2011 wurden für Asylsuchende und Geduldete die Möglichkeiten einer Verlassenserlaubnis zum Zwecke einer erlaubten Beschäftigung, des Schulbesuchs, der betrieblichen Aus- und Weiterbildung oder des Studiums ausgeweitet.⁷²⁷ In Umsetzung der Rückführungsrichtlinie⁷²⁸ galt und gilt dies für Geduldete auch dann, wenn es der Aufrechterhaltung der Familieneinheit dient.⁷²⁹ Zudem wurde die generelle Verlassenserlaubnismöglichkeit für Asylsuchende vom angrenzenden auf jeden beliebigen Bezirk ausgeweitet.⁷³⁰

Das Gesetz zur Verbesserung der Rechtsstellung von asylsuchenden und geduldeten Ausländern⁷³¹ lockerte 2014 die Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden und Geduldeten weiter: Die Residenzpflicht erlosch nun automa-

720 Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, 2005, S. 500.

721 § 58 Abs. 1 S. 1 AsylVfG.

722 § 58 Abs. 1 S. 2 AsylVfG.

723 § 61 Abs. 1 S. 3 AufenthG.

724 BT-Drucksache 16/5065, S. 188.

725 § 60a Abs. 2a AufenthG.

726 § 61 Abs. 1a S. 1 AufenthG. Vgl. BT-Drucksache 16/5065, S. 188.

727 § 58 Abs. 1 S. 3 AsylVfG, § 61 Abs. 1 S. 3 Alt. 2 AufenthG.

728 Aufgrund des Art. 14 Abs. 1 lit. a Rückführungs-RL, vgl. BT-Drucksache 17/5470, S. 24.

729 § 61 Abs. 1 S. 4 AufenthG.

730 § 58 Abs. 1 S. 1 AsylVfG, BT-Drucksache 17/4401, S. 12.

731 Gesetz zur Verbesserung der Rechtsstellung von asylsuchenden und geduldeten Ausländern vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2439).

tisch, wenn sich die Person seit drei Monaten ununterbrochen erlaubt, geduldet oder gestattet im Bundesgebiet aufhielt.⁷³² In bestimmten Fällen, etwa bei Delinquenz oder Verstößen gegen das Betäubungsmittelgesetz (BtMG), konnte eine räumliche Beschränkung jedoch durch die zuständige Ausländerbehörde erneut angeordnet werden;⁷³³ für Geduldete zusätzlich dann, wenn konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung bevorstehen⁷³⁴. Einer Wohnsitzauflage, die im AsylVG nun erstmals legaldefiniert wurde,⁷³⁵ unterlagen Asylsuchende nur noch, wenn sie den Lebensunterhalt nicht selbständig sichern konnten;⁷³⁶ für Geduldete wurde sie bei mangelnder Lebensunterhaltssicherung neu eingeführt.⁷³⁷ Bei der Ortsbestimmung sollten neben familiären auch konkret bestehende Ausbildungs- oder Erwerbsmöglichkeiten berücksichtigt werden.⁷³⁸ Ein Verstoß gegen die Wohnsitzauflage sollte im Sinne einer gerechten Verteilung der Sozialkosten zwischen den Ländern zu einer Versagung der Sozialleistungen führen.⁷³⁹

7) Zwischenergebnis: Deutliche Stärkung der ökonomischen und rechtlichen Integration

Das Problembewusstsein der Gesetzgebung für den systemwidrig langfristigen, rechtswidrigen Aufenthalt Geduldeter war in den 2000ern angesichts anhaltend hoher Duldungszahlen weiter gewachsen: Um die Zahlen zu senken, schien neben einer Einschränkung der Duldungstatbestände im neuen AufenthG die deutliche Ausweitung von Regularisierungsmöglichkeiten⁷⁴⁰ und damit die Stärkung der rechtlichen Integration als zielführendster Lösungsansatz identifiziert. Bis 2012 gelang es, die Zahl der Geduldeten auf rund 85.000 zu reduzieren.

732 § 59a Abs. 1 AsylVfG, § 61 Abs. 1b AufenthG.

733 § 59b Abs. 1 AsylVfG.

734 § 61 Abs. 1c AufenthG.

735 Im neu gefassten § 60 Abs. 1 S. 1 AsylVfG.

736 § 61 Absatz 1d AufenthG, BR-Drucksache 506/14, S. 13.

737 § 61 Abs. 1d S. 1 AufenthG.

738 § 61 Abs. 1d S. 2, 3 AufenthG, vgl. BR-Drucksache 506/14, S. 12.

739 BR-Drucksache 506/14, S. 7.

740 Auf den § 25 Abs. 5 AufenthG 2005 folgten 2007 die Altfallregelungen §§ 104a und 104b AufenthG, 2009 der § 18a AufenthG für qualifizierte Geduldete und 2011 der § 25a AufenthG für gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende.

Angesichts der stark gesunkenen Zahl von Asylanträgen – 2008 waren weniger als 30.000 Anträge gestellt worden – wurde die ökonomische Integration sowohl von Asylsuchenden als auch von Geduldeten bis 2014 sukzessive gestärkt: Der zunächst noch nach einem Jahr gewährte Arbeitsmarktzugang wurde aufgrund unionsrechtlicher Vorgaben für Asylsuchende erstmals als Anspruch ausgestaltet und die Wartefrist auf neun Monate reduziert; aufgrund des politischen Kompromisses zur Einstufung weiterer Herkunftsstaaten als sicher wurde die Wartefrist 2014 für Asylsuchende und Geduldete sogar kurzzeitig auf drei Monate gesenkt.⁷⁴¹ Erleichterten Zugang gab es für langjährig Geduldete auch zur Arbeits- und Ausbildungsförderung. Als zusätzlicher Anreiz⁷⁴², den Lebensunterhalt selbständig durch Arbeit zu sichern, wurde die Wartefrist für die Gewähr sogenannter Analegleistungen anstelle der niedrigeren Sozialleistungen nach dem AsylbLG erst auf drei, später auf vier Jahre ausgedehnt. Die Leistungen des AsylbLG wurden schließlich aufgrund des Urteils des BVerfG von 2012 erhöht. Die die gesellschaftliche, aber auch die ökonomische Integration erschwerenden Einschränkungen hinsichtlich der Freizügigkeit Asylsuchender und Geduldeter wurden zunehmend gelockert respektive differenzierender ausgestaltet.

Die Förderung der kulturellen Dimension der Integration von Asylsuchenden und Geduldeten war dagegen, anders als für Migrant*innen mit Aufenthaltstitel seit der Einführung der Integrationskurse 2005, weiterhin nicht Gegenstand aufenthaltsrechtliche Regelungen.

IV. 2015 bis heute: Der lange Sommer der Migration und seine Folgen

1) Allgemeiner politischer Kontext

2015 hatte sich die Zahl der Asylanträge, insbesondere aufgrund des anhaltenden Bürgerkriegs in Syrien, von 200.000 im Vorjahr auf rund 480.000 mehr als verdoppelt und damit sogar die historische Spitze von 1992 übertroffen.⁷⁴³ Auch die Zahl der Duldungen stieg 2015 weiter auf rund 155.000

741 Zur bereits 2015 erfolgten erneuten Verlängerung der Wartefrist s. IV.3).

742 Die Gesetzesbegründung spricht von „Ermutigung“, BT-Drucksache 224/07, S. 255.

743 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2022, 2023, S. 9.

an.⁷⁴⁴ Die sogenannte Flüchtlingskrise⁷⁴⁵, vielfach bald zutreffender als Verwaltungskrise eingeordnet,⁷⁴⁶ führte zu zahlreichen zügig verabschiedeten Gesetzesänderungen in allen Regelungsbereichen des Aufenthalts von Asylsuchenden und Geduldeten. Im Rahmen des sogenannten Asylpakets I wurde unter anderem die Liste der sogenannten sicheren Herkunftsstaaten um Albanien, Kosovo und Montenegro erweitert. Während die Zahl der Asylanträge mit knapp 750.000 im Jahr 2016 ihren bisherigen Höhepunkt erreichte,⁷⁴⁷ traten das Asylpaket II und das sogenannte Integrationsgesetz in Kraft. 2016 fand ein erster erfolgloser Versuch statt, auch Algerien, Marokko, Tunesien und Georgien als sogenannte sichere Herkunftsstaaten einzustufen, 2019 erfolgte ein zweiter Versuch, der ebenfalls am Bundesrat scheiterte.⁷⁴⁸

Um die Asylverfahren zu beschleunigen, führte das BAMF 2016 zudem das sogenannte Clusterverfahren ein: Dieses kategorisierte die Asylsuchenden in vier Gruppen A, B, C und D: Gruppe A für Asylsuchende mit einer sogenannten guten Bleibeperspektive, Gruppe B für Menschen aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten – Asylanträge aus diesen beiden Kategorien sollten vorrangig behandelt werden, da man bei ihnen eine verhältnismäßig einfache Entscheidung annahm: A sollte schnell geschützt, B schnell abgelehnt werden; Gruppe C war für komplexe Fälle gedacht und Gruppe D für Dublin-Fälle.⁷⁴⁹

744 Konkret lebten zum Stichtag 31.12.2015 155.149 Menschen mit einer Duldung in Deutschland. Quelle: Ausländerstatistik, Code: 12521–0007, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2023; eigene Berechnung.

745 Zum Begriff etwa *Bogumil/Kuhlmann/Proeller (Hrsg.)*, *Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise*, 2019; kritisch zu diesem Begriff auch *Buchholtz*, *Begrifflichkeiten und deren Kritik im Migrationsrechtskontext*, in: Thym, 2024, 51.

746 Dazu etwa *Adamitz*, *Engagement im Wandel – Wandel durch Engagement*, 2022, S. 16, 18 f.

747 *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, *Das Bundesamt in Zahlen 2022, 2023*, S. 9.

748 Nachdem der Bundestag im Mai 2016 ein entsprechendes Gesetz verabschiedet hatte, lehnte der Bundesrat den Gesetzesentwurf im März 2017 schließlich ab. Im Januar 2019 beschloss der Bundestag die Einstufung der Länder erneut; nachdem sich die Regierungen Schleswig-Holsteins und Hessens jedoch gegen eine Zustimmung zum Gesetz positioniert hatten, wurde das Gesetz von der Tagesordnung im Bundesrat gestrichen, um eine erneute Ablehnung zu verhindern.

749 Für eine ausführliche Analyse des bereits 2017 wieder aufgegebenen Verfahrens s. Will, *Die „Guten“ in den Arbeitsmarkt, die „Schlechten“ ins Abschiebezentrum*, in: Arslan/Bozay, 2019, 95 (110 ff.).

Während die Zahl der Asylanträge 2019 bereits wieder auf knapp 166.000 zurückgegangen war, überschritt die Zahl der Duldungen erstmals seit 2003 wieder knapp die Marke von 200.000. 2019 trat auch das sogenannte Migrationspaket in Kraft, das erneut zahlreiche Änderungen – teils restriktiver, teils liberaler Art – zur Folge hatte.⁷⁵⁰ Nach einem weiteren Rückgang der Asylantragszahlen zu Beginn der Corona-Pandemie 2020 stieg die Zahl 2022 erneut auf rund 244.000 Asylanträge an.⁷⁵¹ Gründe hierfür waren unter anderem die Machtübernahme der Taliban in Afghanistan 2021 und der Kriegsausbruch in der Ukraine im Februar 2022, obgleich einem Großteil der von dort Geflüchteten sogenannter vorübergehender Schutz nach § 24 AufenthG gewährt wurde, der kein Asylverfahren voraussetzt.⁷⁵² Ähnlich hoch wie die Zahl der Asylanträge lag 2022 mit 248.000 die Zahl der Geduldeten.⁷⁵³

Ende 2023 erfolgte eine erneute Erweiterung der Liste der sicheren Herkunftsstaaten um Georgien und die Republik Moldau.⁷⁵⁴

2) Aufenthaltsstatus und -verfestigung

a) Statuslose

2015 wurde die Regularisierungsmöglichkeit für Opfer von Menschenhandel nach § 25 Abs. 4a AufenthG erweitert, indem einerseits das zuvor freie Ermessen der Behörden zu einer Soll-Vorschrift verengt wurde; andererseits wurde der vorübergehende Charakter des Aufenthaltstitels gestrichen und eine Soll-Verlängerung über den Zeitraum des Strafverfahrens hinaus eingeführt, wenn humanitäre oder persönliche Gründe oder öffentliche

750 Eine Übersicht der verabschiedeten Gesetze findet sich etwa beim *Informationsverbund Asyl & Migration*, Bundesrat stimmt „Migrationspaket“ zu, 28.06.2019, <www.asyl.net/view/bundesrat-stimmt-migrationspaket-zu/>.

751 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2022, 2023, S. 9.

752 Über 700.000 Personen verfügten zum Stichtag 31.12.2022 über einen Titel nach § 24 AufenthG, während knapp 150.000 ein Schutzgesuch geäußert hatten, BT-Drucksache 20/5870, S. 20.

753 BT-Drucksache 20/5870, S. 35.

754 Gesetz zur Bestimmung Georgiens und der Republik Moldau als sichere Herkunftsstaaten vom 22.12.2023 (BGBl. I Nr. 382).

Interessen die weitere Anwesenheit des Ausländers im Bundesgebiet erfordern.⁷⁵⁵

b) Geduldete

2015 wurden die eng gefassten Erteilungsvoraussetzungen des § 25a AufenthG erweitert.⁷⁵⁶ In zeitlicher Hinsicht waren nun ein vierjähriger ununterbrochen erlaubter, geduldeter oder gestatteter Voraufenthalt sowie ein vierjähriger erfolgreicher Schulaufenthalt ausreichend; der Antrag auf Erteilung konnte bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gestellt werden. Waren diese sowie die übrigen Voraussetzungen erfüllt, bestand nunmehr ein Regelspruch auf Erteilung.

Mit dem § 25b AufenthG wurde zeitgleich eine altersunabhängige Regularisierungsmöglichkeit für sogenannte nachhaltig integrierte Geduldete geschaffen, die ebenfalls als Soll-Vorschrift ausgestaltet wurde.⁷⁵⁷ Die hierfür regelmäßig zu erfüllenden Voraussetzungen umfassten zunächst einen acht- respektive sechsjährigen⁷⁵⁸ geduldeten, gestatteten oder erlaubten Voraufenthalt; darüber hinaus waren und sind ein Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland, Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse, hinreichende Sprachkenntnisse (Niveau A2), die überwiegende Sicherung des Lebensunterhalts durch Erwerbstätigkeit sowie bei Kindern im schulpflichtigen Alter deren tatsächlicher Schulbesuch Erteilungsvoraussetzungen.⁷⁵⁹ Alternativ zur Lebensunterhaltssicherung wurde auch die Erwartung der künftigen Lebensunterhaltssicherung als ausreichend erachtet,⁷⁶⁰ zudem wurden Ausnahmen vorgesehen⁷⁶¹. Ausschlussgründe zur Titelerteilung stellten und stellen auch hier die Verhinderung oder Verzögerung der Aufenthaltsbeendigung dar, die jedoch anders als bei bisherigen

755 BR-Drucksache 506/14, S. 12.

756 BT-Drucksache 18/4097, S. 23.

757 Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27. Juli 2015 (BGBl. I S. 1386).

758 Acht Jahre Voraufenthalt ohne Kinder und sechs Jahre mit minderjährigen Kindern.

759 § 25b Abs. 1 S. 2 AufenthG.

760 Aufgrund bisheriger Schul-, Ausbildungs-, Einkommens- sowie der familiären Lebenssituation, § 25b Abs. 1 S. 2 Nr. 3 AufenthG.

761 Bei Studierenden, Auszubildenden, Familien und Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern sowie Pflegenden von Angehörigen, § 25b Abs. 1 S. 3 AufenthG.

Regelungen nur an gegenwärtig fortwirkendes Fehlverhalten anknüpfen,⁷⁶² sodass vergangene Täuschungshandlungen unberücksichtigt bleiben können.⁷⁶³ Dadurch sollte der geduldeten Person „eine Umkehrmöglichkeit“⁷⁶⁴ zur Korrektur von Fehlentscheidungen geboten als auch ein „Lösungsweg für langjährig anhaltende ineffektive Verfahren“⁷⁶⁵ geschaffen werden.

Ebenfalls 2015 wurde zunächst in § 60a Abs. 2 S. 4 AufenthG eine erste Version der Ausbildungsduhlung eingeführt,⁷⁶⁶ die mit dem Integrationsgesetz⁷⁶⁷ 2016 in eine altersunabhängige Anspruchsnorm umgewandelt wurde und einen weiteren Regularisierungspfad eröffnete: Die sogenannte 3+2-Regelung ermöglicht es Geduldeten, eine dreijährige Ausbildung zu durchlaufen, ohne währenddessen dem Risiko einer Abschiebung ausgesetzt zu sein, und im Anschluss eine zweijährige Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung⁷⁶⁸ zu erlangen. 2020 wurde die Ausbildungsduhlung, nunmehr in einem eigenen § 60c AufenthG geregelt, konkretisiert und hinsichtlich ihrer Voraussetzungen durch ein enges Fristensystem zur Identitätsklärung verschärft. Zeitgleich wurde mit dem § 60d AufenthG eine zunächst bis Ende 2023 befristete Beschäftigungsduhlung eingeführt, die unter engen Erteilungsvoraussetzungen⁷⁶⁹ ebenfalls eine langfristige Duldung von zweieinhalb Jahren und damit eine gesteigerte Aufenthaltssicherheit ermöglichte.⁷⁷⁰

Kurz zuvor war 2019 die Duldung für Personen mit ungeklärter Identität, oder „Duldung light“⁷⁷¹, in Kraft getreten, die bei Identitätstäuschung und der Verletzung von Passbeschaffungspflichten in einem § 60b AufenthG

762 BT-Drucksache 18/4097, S. 44.

763 BT-Drucksache 18/4097, S. 44.

764 BT-Drucksache 18/4097, S. 44.

765 BT-Drucksache 18/4097, S. 44.

766 Die jährlich zu verlängernde Ausbildungsduhlung war zunächst auf Jugendliche und Heranwachsende, die nicht aus einem sogenannten sicheren Herkunftsstaat stammen, beschränkt und lediglich als Ermessensnorm ausgestaltet, s. Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27. Juli 2015 (BGBl. I S. 1386).

767 Integrationsgesetz vom 31. Juli 2016 (BGBl. I S. 1939).

768 2016 noch geregelt in § 18a Abs. 1a AufenthG, mittlerweile geregelt in § 19d AufenthG.

769 Kritisch hierzu Kluth, NVwZ 2019, 1305 (1309).

770 Ende 2023 wurde die Beschäftigungsduhlung schließlich entfristet, vgl. Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge vom 22. Dezember 2023 (BGBl. I Nr. 390).

771 Eichler, Beilage zum Asylmagazin 8 - 9 2019, 64.

bereits bestehende Sanktionen bündelt und neue Sanktionsmechanismen, insbesondere zur Verhinderung einer Aufenthaltsverfestigung, vorsieht.⁷⁷²

Ende 2022 wurden die Regularisierungsmöglichkeiten für Geduldete mit dem Chancen-Aufenthaltsrecht (§ 104c AufenthG) um einen Aufenthaltstitel auf Probe erweitert, bei dem die Voraussetzung der Identitätsklärung auf den 18-monatigen Zeitraum nach Erteilung der Aufenthaltserlaubnis verschoben ist.⁷⁷³ Auch die Erteilungsvoraussetzungen der §§ 25a, 25b AufenthG wurden im Zuge der Verabschiedung des § 104c AufenthG 2022 erneut angepasst: Der § 25a AufenthG kann nun bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres und bereits nach einem dreijährigen erlaubten, geduldeten oder gestatteten Voraufenthalt beantragt werden, zugleich setzt er jedoch mindestens zwölf Monate Duldungsbesitz oder eine Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG voraus.⁷⁷⁴

2023 wurde eine weitere Regularisierungsmöglichkeit in Form einer neuen Aufenthaltserlaubnis zur Berufsausbildung für ausreisepflichtige Ausländer (§ 16g AufenthG) beschlossen, welche ursprünglich die Ausbildungsduldung nach § 60c AufenthG hatte ersetzen sollen.⁷⁷⁵ Noch vor Inkrafttreten des § 16g AufenthG im Frühjahr 2024 wurde die Streichung des § 60c AufenthG jedoch wieder rückgängig gemacht.⁷⁷⁶ Die neue Ausbildungs-Aufenthaltserlaubnis existiert nun also parallel zur Ausbildungsduldung und unterscheidet sich von dieser im Wesentlichen dadurch, dass sie als Erteilungsvoraussetzung die Sicherung des Lebensunterhalts erfordert, im Gegenzug aber den Aufenthalt regularisiert.⁷⁷⁷

Ebenfalls 2023 wurden durch das sogenannte Rückführungsverbesserungsgesetz⁷⁷⁸ die Voraussetzungen der Beschäftigungsduldung abgesenkt: Die antragstellende Person, die bis Ende 2022 nach Deutschland eingereist sein muss, muss nunmehr seit mindestens zwölf Monaten, statt zuvor 18 Monaten, einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von mindestens 20 Stunden, statt zuvor 35 Stunden, nachgehen.

772 Ausführlich *Nachtigall*, ZAR 2020, 271 (273 ff.).

773 *Nachtigall*, ZRP 2022, 184 (185).

774 § 25a Abs. 1 S. 1 AufenthG.

775 Vgl. Art. 2 Nr. 9a und 19a des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 18.08.2023 (BGBl. I Nr. 217).

776 Hierzu ausführlich *Habbe*, Asylmagazin 2024, 90 (90 ff.); *Hocks*, InfAuslR 2024, 194 (94 f.).

777 *Habbe*, Asylmagazin 2024, 90 (97).

778 Gesetz zur Verbesserung der Rückführung vom 26.02.2024 (BGBl. I Nr. 54).

3) Erwerbstätigkeit

Bereits 2015 wurden die aufenthaltsrechtlichen Vorteile des sogenannten Kretschmann-Kompromisses⁷⁷⁹ von 2014 für Asylsuchende und Geduldete relativiert, indem das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz⁷⁸⁰ ein pauschales Beschäftigungsverbot für alle Asylsuchenden und Geduldeten aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten einführte, die nach dem 31.08.2015 einen Asylantrag stellten.⁷⁸¹ Angesichts des starken Anstiegs der Zahl Asylsuchender aus diesen Herkunftsstaaten wollte die Gesetzgebung so verhindern, dass die Betroffenen einen Asylantrag nur zwecks Arbeitsaufnahme in Deutschland stellen.⁷⁸² Doch auch für sonstige Asylsuchende verschob sich der Arbeitsmarktzugang aufgrund einer zunehmenden Verlängerung der Wohnverpflichtung (auf sechs und schließlich auf bis zu 18 Monate⁷⁸³) und des daran gekoppelten Arbeitsverbots erneut nach hinten. Erst 2019 half die Gesetzgebung dem unionsrechtswidrigen Zustand des über neun Monate hinaus dauernden Beschäftigungsverbots für Asylsuchende⁷⁸⁴ (teilweise) ab, indem er für diese nach neun Monaten ab Asylantragstellung trotz Wohnverpflichtung einen Anspruch auf Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis einführte.⁷⁸⁵ Für Asylsuchende aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten blieb das dauerhafte Beschäftigungsverbot dagegen bestehen. Zeitgleich wurde regelungssystematisch zweifelhaft im AsylG geregelt, dass Geduldete, die einer Wohnverpflichtung unterliegen, nach sechs Monaten eine Beschäftigungserlaubnis erhalten können.⁷⁸⁶ 2024 wurde die Wartefrist für einen Anspruch auf Arbeitsmarktzugang für Asylsuchende ohne Beschäftigungsverbot auf sechs Monate verkürzt.⁷⁸⁷ Die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis an Geduldete mit Wohnverpflichtung, die zuvor im freien Ermessen der Ausländerbehörde gestanden hatte, wurde

779 S. 1).

780 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722), welches das AsylVfG in AsylG umbenannte.

781 Diese Regelung ist immer noch aktuell, vgl. § 61 Abs. 2 S. 4 AsylG, § 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 3 AufenthG.

782 *Bergmann*, in: *Bergmann/Dienelt*, Ausländerrecht, AsylG § 61 Rn. 2.

783 S. 6).

784 § 61 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 AsylG.

785 BT-Drucksache 19/10706, S. 17.

786 Gem. § 61 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 AsylG. Dazu ausführlicher *Schuster/Voigt*, *Asylmagazin* 2020, 64 (67 f.).

787 Art. 2 Nr. 10 a) des Gesetzes zur Verbesserung der Rückführung vom 26. Februar 2024 (BGBl. I Nr. 54).

in eine Soll-Vorschrift umgewandelt⁷⁸⁸ und für Geduldete ohne Wohnverpflichtung eine entsprechende Regelung nunmehr ausdrücklich auch im AufenthG geregelt.⁷⁸⁹ In beiden Fällen soll eine Beschäftigung jedoch nicht erlaubt werden, wenn konkrete Maßnahme zur Aufenthaltsbeendigung bevorstehen, die jeweils enumerativ genannt sind.⁷⁹⁰

4) Arbeits- und Ausbildungsförderung

2015 wurden erstmals Instrumente der aktiven Arbeitsförderung im SGB III auch für bestimmte Asylsuchende zugänglich gemacht, um sie möglichst frühzeitig in den Arbeitsmarkt zu integrieren.⁷⁹¹ Während diese Instrumente grundsätzlich einen Arbeitsmarktzugang voraussetzen, bestimmte die Sonderregelung des § 131 S. 1 SGB III, dass Asylsuchenden bereits vor einem Arbeitsmarktzugang bestimmte Leistungen der Ausbildungs- und Arbeitsvermittlung sowie Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung⁷⁹² offen stehen sollten, wenn bei ihnen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten war, ihnen also eine sogenannte gute Bleibeperspektive attestiert wurde.⁷⁹³ Da die frühzeitige Eingliederung in den Arbeitsmarkt nach der Gesetzesbegründung als wesentlicher Baustein zur gesellschaftlichen Integration von Geflüchteten betrachtet wurde, sollte die Wartezeit bis zum Arbeitsmarktzugang durch Kompetenzfeststellungen und Maßnahmen beruflicher Eingliederung effektiver genutzt werden.⁷⁹⁴ Bei Asylsuchenden aus sicheren Herkunftsstaaten galt dagegen die gesetzliche Vermutung, dass ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt nicht zu erwarten war, sodass sie von den Maßnahmen explizit ausgeschlossen waren.⁷⁹⁵ 2019 wurde § 131

788 § 61 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 AsylG, s. Art. 2 Nr. 10 b) des Gesetzes zur Verbesserung der Rückführung vom 26. Februar 2024 (BGBl. I Nr. 54).

789 § 60a Abs. 5b S. 1 AufenthG, s. Art. 1 Nr. 13 c) des Gesetzes zur Verbesserung der Rückführung vom 26. Februar 2024 (BGBl. I Nr. 54).

790 Vgl. § 61 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 a.E. und Hs. 3 AsylG sowie § 60a Abs. 5b S. 2. AufenthG.

791 Vgl. die Gesetzesbegründung zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz, BT-Drucksache 18/6185, S. 58.

792 §§ 33 – 45 SGB III.

793 Dazu bereits die Einleitung I. sowie Kapitel 5 II.1)c)aa).

794 BT-Drucksache 18/6185, S. 58.

795 § 131 S. 2 SGB III.

SGB III schließlich durch Einzelregelungen⁷⁹⁶ ersetzt und dadurch entfris-
tet.⁷⁹⁷

Mit dem Integrationsgesetz 2016 wurde zudem ein von der BA durchge-
führtes befristetes⁷⁹⁸ Arbeitsmarktprogramm „Flüchtlingsintegrationsmaß-
nahmen“⁷⁹⁹ eingeführt, das Arbeitsgelegenheiten für bestimmte Leistungs-
berechtigte nach dem AsylbLG schaffen sollte. Ziele waren laut Gesetzes-
begründung zum einen die niedrigschwellige Heranführung an den deut-
schen Arbeitsmarkt und zum anderen eine sinnvolle und gemeinnützige
Betätigung während des Asylverfahrens, wobei die Maßnahmen keine
Beschäftigungs- oder Arbeitsverhältnisse begründeten.⁸⁰⁰ Darüber hinaus
wurde die Möglichkeit geschaffen, arbeitsfähige, nicht erwerbstätige voll-
jährige Leistungsberechtigte des AsylbLG in entsprechende Flüchtlingsinte-
grationsmaßnahmen zuzuweisen.⁸⁰¹ Im Falle der Weigerung wurden ihnen
nur noch die eingeschränkten Leistungen nach § 1a AsylbLG gewährt.⁸⁰²
Asylsuchende aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten waren von dem
Programm ausgeschlossen.⁸⁰³

Zeitgleich wurde auch die Ausbildungsförderung befristet⁸⁰⁴ für be-
stimmte Asylsuchende und Geduldete weiter geöffnet, um ihnen die Auf-
nahme und das Absolvieren einer betrieblichen Berufsausbildung zu er-
leichtern.⁸⁰⁵ So hatten Asylsuchende mit sogenannter guter Bleibeperspek-
tive⁸⁰⁶ nach drei Monaten mit einer Gestattung nun Zugang zu berufs-
vorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BvB)⁸⁰⁷, zu ausbildungsbegleitender
Hilfe⁸⁰⁸ und zur Assistierten Ausbildung (AsA);⁸⁰⁹ nach 15 Monaten erhielt

796 §§ 39a, 40 Abs. 4, 44 Abs. 4 und 45 Abs. 9 SGB III.

797 Vgl. die Begründung zum Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz, BT-Drucksache 19/10053, S. 22.

798 Es lief Ende 2020 aus.

799 BR-Drucksache 266/16, S. 31.

800 BR-Drucksache 266/16, S. 20.

801 § 5a Abs. 1 AsylbLG.

802 § 5a Abs. 3 AsylbLG.

803 § 5a Abs. 1 S. 2 AsylbLG.

804 Zunächst war die Öffnung gemäß § 132 Abs. 4 SGB III befristet bis zum 31.12.2018, 2018 wurde sie um ein weiteres Jahr verlängert und lief am 31.12.2019 schließlich aus.

805 BR-Drucksache 266/16, S. 20.

806 § 132 Abs. 1 S. 1 SGB III.

807 § 51 SGB III.

808 § 75 SGB III.

809 § 130 SGB III.

ten sie die Möglichkeit des Bezugs von BAB⁸¹⁰ und Ausbildungsgeld.⁸¹¹ Ziel der Öffnung war auch insofern, Asylsuchenden mit sogenannter guter Bleibeperspektive eine frühzeitige Eingliederung in eine Berufsausbildung zu ermöglichen, die als wesentlich für die Integration in Gesellschaft und Arbeitsmarkt erachtet wurde.⁸¹² Geduldete hatten nach zwölf Monaten Zugang zu ausbildungsbegleitender Hilfe⁸¹³ und zur ausbildungsbegleitenden Phase der AsA⁸¹⁴; erst nach sechsjährigem Aufenthalt erhielten sie Zugang zu BvB⁸¹⁵ und zu BAB⁸¹⁶ sowie Ausbildungsgeld.⁸¹⁷ Die Voraufenthaltsdauer für BAföG-Leistungen wurde 2016 von vier Jahren auf 15 Monate abgesenkt⁸¹⁸ und auch BAB und Ausbildungsgeld während einer betrieblichen Berufsausbildung standen Geduldeten nun schon nach 15 Monaten Voraufenthalt offen.⁸¹⁹ Auch die ausbildungsvorbereitende Phase der AsA war Geduldeten nun nach 15 Monaten statt nach vier Jahren zugänglich.⁸²⁰ Voraussetzung war allerdings in allen Fällen, dass kein Beschäftigungsverbot nach § 60a Abs. 6 AufenthG bestand, was insbesondere für Geduldete aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten und solche mit selbst zu vertretenden Abschiebehindernissen der Fall war. Begründet wurde die Mindestaufenthaltsdauer etwa zu den BAföG-Leistungen mit dem Ziel, die Leistungsgewährung „an eine Bleibeperspektive zu knüpfen“⁸²¹: „Jedenfalls nach Ablauf einer Wartefrist von 15 Monaten [könne] typischerweise davon ausgegangen werden, dass der Aufenthalt im Bundesgebiet nicht mehr kurzfristiger oder vorübergehender Natur“⁸²² sei.

2019 wurde die befristete Öffnung der Ausbildungsförderung durch verschiedene Neuregelungen des Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetzes ersetzt, das insbesondere die Wartefristen verkürzte, die Zugangsvoraussetzungen zu den ausbildungs- und berufsvorbereitenden Leistungen

810 §§ 56 Abs. 2, 57 Abs. 1 SGB III.

811 § 122 SGB III.

812 BR-Drucksache 266/16, S. 20, 29.

813 § 75 SGB III.

814 § 130 Abs. 1 S. 1 SGB III.

815 § 51 SGB III.

816 § 56 SGB III.

817 § 122 SGB III.

818 § 8 Abs. 2a BAföG, durch das Gesetz zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch und weiterer Vorschriften vom 21. Dezember 2015 (BGBl. S. 2557).

819 § 59 Abs. 2 SGB III.

820 § 130 Abs. 2 S. 2 Hs. 2 SGB III i.V.m. § 59 Abs. 2 SGB III.

821 BT-Drucksache 18/2663, S. 39.

822 BT-Drucksache 18/2663, S. 39.

vereinheitlichen und mit dem rechtlichen Arbeitsmarktzugang harmonisieren sollte;⁸²³ für Asylsuchende wurde die Ausbildungsförderung teils auch wieder restriktiver ausgestaltet.⁸²⁴ 2020 wurde die AsA mit den ausbildungsbegleitenden Hilfen zu einem einheitlichen Instrument zusammengeführt⁸²⁵ und die ausbildungsvorbereitende Phase in Vorphase der AsA umbenannt.⁸²⁶

5) Sozialleistungen

Die Leistungen nach dem AsylbLG wurden im Zuge der Asylpakete I und II erneut restriktiver ausgestaltet.⁸²⁷ Neu war zunächst die begriffliche und systematische Unterscheidung innerhalb der Grundleistungen zwischen dem notwendigen Bedarf⁸²⁸ (Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege, Ge- und Verbrauchsgütern des Haushalts) und dem notwendigen persönlichen Bedarf⁸²⁹, dem sogenannten Taschengeld, das zuvor als Bargeldbedarf bezeichnet worden war⁸³⁰.⁸³¹ Asylsuchende, die in Aufnahmeeinrichtungen untergebracht waren, erhielten die Leistungen des notwendigen Bedarfs ausschließlich in Gestalt von Sachleistungen; war dies bei Kleidung nicht möglich, konnten sie auch in Form von Wertgutscheinen oder sonstigen unbaren Abrechnungen gewährt werden.⁸³² Selbst das sogenannte Taschengeld sollte, soweit dies mit vertretbarem Verwaltungsaufwand möglich war, durch Sachleistungen gedeckt werden und erst nachrangig in Form von Wertgutscheinen, anderen unbaren Abrechnungen oder durch Geldleistungen.⁸³³ Nachdem sie erst im März 2015 abgeschafft worden waren, wurden im Oktober 2015 erneut Leistungskürzungen für Familienangehörige eingeführt.⁸³⁴ Geduldete, bei denen aus von ihnen

823 BR-Drucksache 177/19, S. 10.

824 Ausführlich zum aktuellen Stand der Arbeits- und Ausbildungsförderung Kapitel 5 I.5).

825 §§ 74 und 75 SGB III, vgl. BT-Drucksache 19/17740, S. 33.

826 §§ 74, 75a SGB III.

827 Eine gute Übersicht bieten *Siefert*, jM 2016, 329; sowie *Voigt*, infoalso 2016, 99.

828 § 3 Abs. 1 S. 1 AsylbLG.

829 § 3 Abs. 1 S. 5 AsylbLG.

830 *Siefert*, jM 2016, 329 (330).

831 Eingeführt durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722).

832 § 3 Abs. 1 S. 2, 3 AsylbLG.

833 § 3 Abs. 1 S. 5 - 7 AsylbLG, s. *Siefert*, jM 2016, 329 (330 f.).

834 § 1a Abs. 3 S. 3 AsylbLG. Ausführlich dazu *Siefert*, jM 2016, 329 (333).

selbst zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden konnten, sollten nun statt dem sogenannten unabweisbar Gebotenen bis zu ihrer Ausreise oder der Durchführung ihrer Abschiebung nur noch Leistungen zur Deckung ihres Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege erhalten.⁸³⁵ Nur soweit im Einzelfall besondere Umstände vorlagen, konnten auch andere Leistungen nach § 3 Abs. 1 AsylbLG gewährt werden.⁸³⁶

Der notwendige persönliche Bedarf wurde 2016 um bis zu zehn Euro pro Person abgesenkt,⁸³⁷ da mangels Verfestigung des Aufenthalts innerhalb der ersten 15 Monate die Anschaffung bestimmter Güter wie Fernsehgeräte oder Computer – selbst für Schüler*innen – oder Gebühren für (Sprach-)Kurse nicht notwendig seien, so die Gesetzesbegründung.⁸³⁸ Die Möglichkeiten der Leistungskürzungen im § 1a AsylbLG wurden zunächst durch das Integrationsgesetz 2016⁸³⁹ und 2019 im Rahmen des Migrationspakets erneut stark ausgeweitet.⁸⁴⁰ Die Leistungskürzungen für Familienangehörige wurden dagegen als „gesetzgeberisches Redaktionsversehen“⁸⁴¹ korrigiert und stattdessen (erneut) auf individuelles Fehlverhalten abgestellt. Ebenfalls 2019 wurde die Wartefrist für den Bezug von Analogleistungen nach SGB XII wieder von den erst kurz zuvor auf 15 Monaten reduzierten auf 18 Monate erhöht.⁸⁴² Eine deutliche Senkung der Leistungen wurde zugleich für Alleinstehende in Gemeinschaftsunterkünften und Aufnahmeeinrichtungen vorgenommen:⁸⁴³ Während diese bislang den vollen Regelsatz der Regelbedarfsstufe 1 erhalten hatten, sollten sie nun nur noch 90 Prozent des Regelsatzes der Regelbedarfsstufe 2 erhalten,⁸⁴⁴ die

835 § 1a Abs. 3 S. 1 i.V.m. Abs. 2 AsylbLG.

836 § 1a Abs. 3 S. 1 i.V.m. Abs. 2 S. 3 AsylbLG.

837 § 3 Abs. 1 S. 8 AsylbLG, geändert durch das Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 11. März 2016 (BGBl. I S. 390).

838 BT-Drucksache 18/7538, S. 21.

839 BR-Drucksache 266/16, S. 4

840 Dazu ausführlich *Genge*, Das Migrationspaket 2019, 14 (20).

841 BT-Drucksache 19/10047, S. 51.

842 Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 15. August 2019 (BGBl. I S. 1294). Begründet wurde dies damit, dass aufgrund der Ausweitung der Dauer der Wohnverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen das physische Existenzminimum der Leistungsberechtigten zwingend durch Sachleistungen gedeckt und die Eingliederungsmöglichkeiten ohnehin eingeschränkt seien, s. BT-Drucksache 19/10706, S. 17 f.

843 Drittes Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 13. August 2019 (BGBl. I S. 1290).

844 § 3a Abs. 1 Nr. 2b und Abs. 2 Nr. 2b AsylbLG.

bislang nur für zusammenlebende Paare galt.⁸⁴⁵ Die gleiche Kürzung fand auch beim Bezug von Analogleistungen statt.⁸⁴⁶ Begründet wurde dies mit mutmaßlichen Einspareffekten in Unterkünften.⁸⁴⁷ Nachdem verschiedene Sozialgerichte die Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung angezweifelt hatten, erklärte das BVerfG sie 2022 für verfassungswidrig.⁸⁴⁸ 2024 wurde die Wartefrist für den Bezug von Analogleistungen nach SGB XII im Rahmen des Rückführungsverbesserungsgesetzes⁸⁴⁹ abermals von 18 Monaten auf 36 Monate erhöht. Um Barauszahlungen an Leistungsberechtigte weiter einzuschränken, wurde im gleichen Jahr als weitere Leistungsform neben Sach- und Geldleistungen sowie Wertgutscheinen eine Bezahlkarte⁸⁵⁰ in das AsylbLG aufgenommen.⁸⁵¹ Die konkrete Einführung und Ausgestaltung der Bezahlkarte wurde den Ländern überlassen.⁸⁵² Begründet wurde die Einführung mit der Senkung des Verwaltungsaufwands für Kommunen und dem Ziel „z. B. Geldzahlungen an Schleuser zu unterbinden“⁸⁵³.

6) Unterbringung und Freizügigkeit

Hinsichtlich Unterbringung und Freizügigkeit ergaben sich 2015 ebenfalls neue Restriktionen: Die Wohnverpflichtung in einer Erstaufnahmeeinrichtung wurde von maximal drei auf bis zu sechs Monate verlängert;⁸⁵⁴ für Asylsuchende aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten wurde eine Wohnverpflichtung für die gesamte Dauer des Asylverfahrens eingeführt.⁸⁵⁵ Dadurch sollte „bei Personen ohne flüchtlingsrechtlich relevanten Schutzbedarf“⁸⁵⁶ eine „schnellere Bearbeitung der Asylverfahren sowie eine ra-

845 Genge, Das Migrationspaket 2019, 14 (17).

846 § 2 Abs. 1 S. 4 Nr. 1 AsylbLG.

847 BT-Drucksache 19/10052, S. 24.

848 BVerfG, Beschluss v. 19.10.2022 – 1 BvL 3/21; zur Entscheidung auch Dinter, ZAR 2024, 373 (376 f.).

849 Gesetz zur Verbesserung der Rückführung (Rückführungsverbesserungsgesetz) vom 26. Februar 2024 (BGBl. I Nr. 54).

850 Zu dieser ausführlich Dinter, ZAR 2024, 373 (374 ff.).

851 Durch Art. 15 des Gesetzes zur Anpassung von Datenübermittlungsvorschriften im Ausländer- und Sozialrecht vom 15. Mai 2024 (BGBl. I Nr. 152).

852 BT-Drucksache 20/11006, S. 101 ff.

853 BT-Drucksache 20/11006, S. 102.

854 § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG.

855 § 47 Abs. 1a AsylG.

856 BT-Drucksache 18/6185, S. 33 f.

schere Beendigung des Aufenthalts gewährleistet werden“⁸⁵⁷. Die Dauer der Residenzpflicht wurde an die neue mögliche Höchstdauer der Wohnverpflichtung in einer Aufnahmeeinrichtung angepasst, indem die räumliche Beschränkung nun so lange nicht erlischt, wie die Wohnverpflichtung fortbesteht.⁸⁵⁸ 2016 wurde eine Wohnverpflichtung während des gesamten Asylverfahrens auch auf Folgeantragstellende und Personen ausgeweitet, die offensichtlich über ihre Identität getäuscht oder Identitätsdokumente mutwillig beseitigt hatten.⁸⁵⁹ 2017 eröffnete die Gesetzgebung den Ländern die Option, die Wohnverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen für alle Asylsuchenden auf die gesamte Dauer des Asylverfahrens, maximal jedoch auf 24 Monate auszudehnen.⁸⁶⁰ 2019 wurde die Wohnverpflichtung schließlich auf alle Asylsuchenden bis zur Entscheidung über das Asylverfahren respektive bis zur Ausreise oder Abschiebung und längstens für eine Dauer von 18 Monaten, bei Familien mit Kindern bis zu sechs Monaten, ausgedehnt.⁸⁶¹ Asylsuchende, die bestimmte Mitwirkungspflichten nach § 15 AsylG verletzen oder nicht unverzüglich nachholen, sind jedoch auch über 18 Monate hinaus verpflichtet, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen;⁸⁶² ausgenommen sind auch insoweit minderjährige Kinder und ihre Eltern oder andere Sorgeberechtigte sowie ihre volljährigen ledigen Geschwister.⁸⁶³

Für Geduldete wurde die räumliche Beschränkung im Falle von Mitwirkungspflichtverletzungen 2017 wieder ausgeweitet,⁸⁶⁴ um sie für etwaige erforderliche Mitwirkungshandlungen leichter erreichbar zu machen und ein mögliches Untertauchen zu erschweren.⁸⁶⁵

857 BT-Drucksache 18/6185, S. 34.

858 Gemäß § 59a Abs. 1 S. 2 AsylG, abweichend von S. 1. Dazu BT-Drucksache 18/6185, S. 34.

859 Durch das Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 11. März 2016 (BGBl. I S. 390).

860 § 47 Abs. 1b AsylG.

861 § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG. Konkret durch das Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 15. August 2019 (BGBl. I S. 1294).

862 § 47 Abs. 1 S. 3 AsylG.

863 § 47 Abs. 1 S. 4 AsylG.

864 Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2780).

865 BT-Drucksache 18/11546, S. 22.

7) Spracherwerb

2015 wurden die seit 2005 existierenden Integrationskurse auch für bestimmte Asylsuchende und Geduldete geöffnet:⁸⁶⁶ Asylsuchende mit sogenannter guter Bleibeperspektive konnten nunmehr im Rahmen verfügbarer Kursplätze zur Teilnahme an Integrationskursen zugelassen werden;⁸⁶⁷ dies galt auch für Geduldete mit einer Ermessensduldung nach § 60a Abs. 2 S. 3 AufenthG⁸⁶⁸. Asylsuchende aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten wurden dagegen ausgeschlossen.⁸⁶⁹ Ziel der Regelung war es, durch den frühzeitigen Spracherwerb die Integrationschancen zu erhöhen und unnötige Folgekosten zu vermeiden.⁸⁷⁰ Als Grundangebot sei der Integrationskurs eine wesentliche Voraussetzung für die Integration in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben, so die Gesetzesbegründung.⁸⁷¹ Dass jedoch nicht alle Asylsuchenden, sondern nur jene mit einer sogenannten guten Bleibeperspektive an den Kursen teilnehmen durften, wurde dabei als „Zielgruppenkohärenz“⁸⁷² bezeichnet. Auch Geduldete mit sogenannter guter Bleibeperspektive sollten frühzeitig Deutsch lernen, um sich in Gesellschaft und Arbeitswelt zu integrieren, da Sprache die Basis für Integration sei.⁸⁷³ Menschen, die eine Duldung aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen oder aufgrund erheblichen öffentlichen Interesses erhielten, wurde demnach eine gute Bleibeperspektive attestiert, während dies für Geduldete, deren Abschiebung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich war,⁸⁷⁴ nicht galt.

Zugleich wurde mit § 45a AufenthG die berufsbezogene Sprachförderung neu geregelt und gemeinsam mit den Integrationskursen in ein vom BAMF koordiniertes offenes, modularisiertes Gesamtprogramm Sprache überführt.⁸⁷⁵ Maßnahmen der berufsbezogenen Deutschsprachförderung, die in der Regel auf der allgemeinen Sprachförderung der Integrationskurse

866 Durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722).

867 § 44 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 AufenthG.

868 § 44 Abs. 4 S. 2 Nr. 2 AufenthG.

869 § 44 Abs. 4 S. 4 AufenthG.

870 BT-Drucksache 18/6185, S. 48.

871 BT-Drucksache 18/6185, S. 48.

872 BT-Drucksache 18/6185, S. 48.

873 BT-Drucksache 18/6185, S. 27.

874 § 60a Abs. 2 S. 1 AufenthG.

875 BT-Drucksache 18/6185, S. 49.

aufbauten, sollten die Integration in den Arbeitsmarkt unterstützen.⁸⁷⁶ Das zuständige Jobcenter konnte dabei im Rahmen der Eingliederungsvereinbarung eine Verpflichtung zur Teilnahme an einer berufsbezogenen Sprachförderung festlegen.⁸⁷⁷ Auch im Rahmen der berufsbezogenen Sprachförderung wurden im Sinne einer „Zielgruppenkohärenz“⁸⁷⁸ Asylsuchende ohne gute Bleibeperspektive von der Sprachförderung ausgeschlossen, was bei Asylsuchenden aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten gesetzlich vermutet wurde.⁸⁷⁹ Konkretisiert wurde die berufsbezogene Sprachförderung in der Deutschsprachförderverordnung (DeuFöV),⁸⁸⁰ die etwa in § 4 Voraussetzungen zur Teilnahme regelte und ein Mindestsprachniveau entsprechend B1 des Europäischen Referenzrahmens festlegte.⁸⁸¹ 2016 wurde die berufsbezogene Deutschsprachförderung für Geduldete mit einer Ermessensduldung geöffnet.⁸⁸²

Ebenfalls 2016 führte das Integrationsgesetz⁸⁸³ die Möglichkeit zur Verpflichtung Asylsuchender und Geduldeter zur Teilnahme an Integrationskursen ein,⁸⁸⁴ die im Falle einer Weigerung mit einer Möglichkeit der Kürzung von Leistungen nach dem AsylbLG korrespondierte.⁸⁸⁵ Als Gründe für eine Verpflichtung sollten etwa erhöhte Chancen auf eine rasche Eingliederung in Arbeit oder Ausbildung oder eine sonstige „besondere Integrationsbedürftigkeit“⁸⁸⁶ sprechen.

Im Rahmen des Migrationspakets wurde durch das Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz⁸⁸⁷ 2019 der Zugang zu Integrationskursen zunächst auf „arbeitsmarktnahe“⁸⁸⁸ Asylsuchende erweitert, um ihre Chancen auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt durch frühzeitigen Spracherwerb zu verbessern und zugleich ihre Abhängigkeit von Sozialleistungen zu redu-

876 § 45a Abs. 1 S. 1, 2 AufenthG.

877 § 45a Abs. 2 S. 1 AufenthG.

878 BT-Drucksache 18/6185, S. 49.

879 § 45a Abs. 2 S. 3, 4 AufenthG.

880 Verordnung über die berufsbezogene Deutschsprachförderung vom 4. Mai 2016 (BAnz AT 04.05.2016 V1).

881 § 4 Abs. 3 S. 1 DeuFöV.

882 § 4 Abs. 1 S. 2 DeuFöV.

883 Integrationsgesetz vom 31. Juli 2016 (BGBl. I S. 1939).

884 § 44a Abs. 1 S. 1 Nr. 4 AufenthG.

885 § 5b Abs. 1, 2 S. 1 AsylbLG.

886 BR-Drucksache 266/16, S. 39.

887 Gesetz zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern vom 8. Juli 2019 (BGBl. I S. 1029).

888 § 44 Abs. 4 S. 4 Nr. 1 lit. b AufenthG.

zieren respektive zu vermeiden.⁸⁸⁹ Darüber hinaus erschien der Gesetzgebung der Zugang zu Integrationskursen auch für Eltern mit Kindern unter drei Jahren förderungswürdig, da den Eltern die Ausübung einer Erwerbstätigkeit nicht zumutbar sei.⁸⁹⁰ Eine entsprechende Erweiterung erfolgte auch beim Zugang zu berufsbezogener Deutschsprachförderung,⁸⁹¹ der zudem auf arbeitsmarktnahe Geduldete ausgeweitet wurde.⁸⁹² Diese konnten nun auch ohne Integrationskurszugang an Spezialberufssprachkursen nach § 13 DeuFöV teilnehmen,⁸⁹³ um das für die Teilnahme an den Basisberufssprachkursen erforderliche Sprachniveau von B2 zu erreichen.⁸⁹⁴

Ende 2022 wurden die Integrationskurse schließlich allen Asylsuchenden zugänglich gemacht.⁸⁹⁵ Dies entsprach dem Ziel des Koalitionsvertrags zwischen SPD, FDP und Grünen, allen in Deutschland ankommenden Menschen von Anfang an Integrationskurse anzubieten, um sie möglichst rasch zu integrieren und die Aufnahme einer Beschäftigung zu erleichtern.⁸⁹⁶ Die berufsbezogene Deutschsprachförderung wurde insgesamt geöffnet und ist nicht länger auf bestimmte aufenthaltsrechtliche Gruppen beschränkt.⁸⁹⁷

V. Die sukzessive Herausbildung eines Integrationsregimes für Margizens

Die Entwicklung der integrationsrelevanten Regelungen für Margizens folgte bis zum langen Sommer der Migration 2015 stets einem ähnlichen Muster: Je stärker die Zahl der Asylanträge respektive der Duldungen anstieg, desto dringlicher erschien der Gesetzgebung die Regelung einzelner Aspekte ihres Aufenthalts – und desto restriktiver fielen die Änderungen zumeist aus. Dies galt sowohl für den Arbeitsmarktzugang und die zu gewährenden Sozialleistungen als auch für ihre Unterbringung und Freizügigkeit. Gesetzgeberisches Ziel war regelmäßig die Senkung der Zahl der Margizens mittels restriktiver Regelungen, von denen sich die Politik Abschreckungseffekte erhoffte. Diese Steuerungsversuche waren indes oftmals wenig erfolgreich und von unerwünschten Nebeneffekten begleitet:

889 BR-Drucksache 177/19, S. 26.

890 BT-Drucksache 19/10692, S. 12.

891 BR-Drucksache 177/19, S. 26.

892 § 4 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 DeuFöV.

893 § 13 Abs. 2 Nr. 2 DeuFöV, BR-Drucksache 177/19, S. 27.

894 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Faktenpapier Migrationspaket, 2019, S. 1.

895 BT-Drucksache 20/3717, S. 3.

896 BT-Drucksache 20/3717, S. 3.

897 BT-Drucksache 20/3717, S. 54.

Statt potenziell Asylsuchende durch lange Wartezeiten für den Arbeitsmarktzugang abzuschrecken, stiegen etwa die staatlich zu erbringenden Sozialleistungen an. Ein weiterer Steuerungsversuch lag in der Europäisierung des Asylrechts, indem einerseits das Dublin-Verfahren die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für einzelne Asylanträge regeln und andererseits Mindestaufnahmestandards Sekundärbewegungen vermeiden sollten. Eine Stärkung insbesondere der ökonomischen aber auch der gesellschaftlichen Dimension der Integration von Margizens erfolgte regelmäßig erst angesichts sinkender Asylantrags- respektive Duldungszahlen und somit anlässlich ihrer sinkenden rechtspolitischen Bedeutung. Die Stärkung der rechtlichen Integration der Margizens aufgrund zunehmender Regularisierungsmöglichkeiten war dagegen die rechtspolitische Konsequenz der steigenden Zahl von Margizens in Deutschland und verfolgte ebenfalls das Ziel ihrer Reduzierung; in diesem Fall jedoch mittels Aufenthaltsverfestigung statt Abschreckung.

Als sich die Zahl der Asylanträge ab 2013 jährlich nahezu verdoppelte und 2016 einen historischen Höchststand von knapp 750.000 Anträgen erreichte, zeichnete sich neben den beschriebenen Restriktionsreflexen ein neuer rechtspolitischer Ansatz im Umgang mit den zahlreichen Asylsuchenden sowie der erneut steigenden Zahl Geduldeter ab: Statt der reflexhaften Einschränkung des Arbeitsmarktzugangs wurde die ökonomische Integration ausgewählter Asylsuchender gestärkt, indem sie im Falle einer positiven Bleibeperspektive bereits vor einem Arbeitsmarktzugang durch Instrumente der Arbeits- und Ausbildungsförderung aktiv auf den Arbeitsmarkt vorbereitet und in diesen integriert werden sollten. Der eigentliche Arbeitsmarktzugang wurde für Asylsuchende als Rechtsanspruch ausgestaltet und damit im Grundsatz ebenfalls gestärkt, wenngleich sich die Wartezeiten für eine Erwerbstätigkeit durch verlängerte Wohnverpflichtungen erhöhten. Asylsuchenden sowie Geduldeten aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten wurde die Erwerbstätigkeit dagegen dauerhaft untersagt. Die ökonomische Integration Geduldeter wurde ebenfalls selektiv gestärkt und auch ihnen Instrumente der Ausbildungsförderung zugänglich gemacht. Die ökonomische Integration der ausgewählten Margizens sollte nun also aktiv und ausdrücklich als „wesentlicher Baustein zur gesellschaftlichen Integration“⁸⁹⁸ gefördert werden.

Neben diesen neuen Ansätzen zeigten sich auch einige Kontinuitäten im Umgang mit steigenden Zahlen Asylsuchender: Mit der Begründung

898 BT-Drucksache 18/6185, S. 58.

geringerer Bedarfe in der Anfangszeit ihres Aufenthalts wurden Sozialleistungen erneut reduziert, Wartezeiten auf höhere Sozialleistungen verlängert und zusätzliche Kürzungsmöglichkeiten angesichts (angenommener) missbräuchlicher Verhaltensweisen geschaffen. Die vor allem die gesellschaftliche aber auch die ökonomische Integration betreffende Freizügigkeit von Asylsuchenden und Geduldeten wurde, vor allem aus ordnungspolitischen Gründen und solchen des finanziellen Lastenausgleichs der Länder, im Ergebnis ebenfalls wieder eingeschränkt.

Die rechtliche Integration von Margizens⁸⁹⁹ wurde dagegen durch neue Möglichkeiten der Aufenthaltssicherung und -verfestigung wie der Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung (§§ 60c, 60d AufenthG), den Regularisierungsregelungen des § 25b AufenthG, des Chancen-Aufenthaltsrechts in § 104c AufenthG und der Ausbildungs-Aufenthaltsurlaub in § 16g AufenthG ebenfalls gestärkt; die Anwendungsbereiche bestehender Regelungen (§§ 25 Abs. 4a, 25a, 25b AufenthG) wurden teils ausgeweitet, teils aber auch um neue Anforderungen ergänzt. Insbesondere für langjährig aufhältige Geduldete trat der politische Wille in den Vordergrund, ihnen mittels eines rechtmäßigen Aufenthalts eine „aufenthaltsrechtliche Perspektive“⁹⁰⁰ zu eröffnen und zugleich „positive Anreize für die Integration in den Arbeitsmarkt und die für eine geordnete Migration wesentliche Identitätsklärung“⁹⁰¹ zu setzen.

2015 wurde schließlich auch der Zugang zu Integrationskursen selektiv für bestimmte Margizens geöffnet. Kurze Zeit später wurde er um eine Verpflichtungsmöglichkeit ergänzt und schließlich auf alle Asylsuchenden ausgeweitet. Mit der aktiven Förderung des Spracherwerbs ergänzte die Gesetzgebung den Integrationsansatz für Margizens, der bis dato nur die ökonomische und rechtliche Integration regelte, somit erstmals um eine kulturelle Komponente. Indem sie den Spracherwerb als „wesentliche Voraussetzung für die Integration in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben“⁹⁰² herausstellte, verdeutlichte sie schließlich den politischen Willen zur Eröffnung einer umfassenden Teilhabeperspektive auch für (bestimmte) Margizens.

899 Explizit adressieren die meisten Regelungen Geduldete, nehmen aber vielfach auch Bezug auf Voraufenthaltszeiten mit einer Aufenthaltsgestattung aufgrund eines vorangegangenen Asylantrags; im Falle der § 25 Abs. 4a und 4b AufenthG werden sogar Statuslose adressiert.

900 BT-Drucksache 20/3717, S. 1.

901 BT-Drucksache 20/3717, S. 1.

902 BT-Drucksache 18/6185, S. 48.

Damit waren nun verschiedene Integrationsansätze, die ursprünglich für Migrant*innen mit befristetem Aufenthaltstitel entwickelt worden und durch die Schaffung des AufenthG zu einem Integrationsregime für Migrant*innen mit Aufenthaltserlaubnis herangewachsen waren, auch auf Migrant*innen ohne Aufenthaltstitel und mit unklarer Aufenthaltsdauer übertragen worden. Wenngleich verschiedene ab 2015/16 geschaffene Instrumente zunächst oftmals nur befristet eingeführt worden waren, wurden sie ganz überwiegend auf Dauer gestellt, wenn auch zum Teil in modifizierter oder reduzierter Form. Damit bestätigt sich die zu Beginn aufgestellte These, dass die zunächst vereinzelt integrationsrelevanten Regelungen für Margizens sich über die Jahrzehnte zu einem Integrationsregime, also einem Gesamtkonzept der Integration, verdichtet haben.