



# Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen der Bundesregierung zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes (BT-Drs. 19/10052) sowie für ein Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz (BT-Drs. 19/10053)

28. Mai 2019

STELLUNGNAHME

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) wurde mit Schreiben vom 22. Mai 2019 eingeladen, an einer öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 3. Juni 2019 zu zwei Gesetzentwürfen teilzunehmen. Er wurde zudem gebeten, vorab eine Stellungnahme zu den beiden Gesetzentwürfen (Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes“ [BT-Drs. 19/10052] sowie Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern – Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz“ [BT-Drs. 19/10053]) abzugeben. Wir bedanken uns ausdrücklich für diese Möglichkeit sowie für die Einladung zur Öffentlichen Anhörung am 3. Juni 2019 und kommen der Anfrage im Folgenden gerne nach.

## Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes“ (BT-Drs. 19/10052)

In Anbetracht der kurzen Vorlaufzeit ist dem SVR eine erschöpfende Auseinandersetzung mit den durch den Gesetzentwurf vorgesehenen Neuerungen nicht möglich. Der SVR möchte sich im Wesentlichen auf drei Bemerkungen beschränken, von denen sich zwei auf den materiellen Gesetzesinhalt beziehen und eine versucht, den Inhalt dieses Gesetzes rechtlich zu kontextualisieren und in das derzeit diskutierte ‚Paket‘ an ausländerrechtlichen Maßnahmen einzuordnen. Damit intendiert ist und versucht wird zugleich eine Bewertung dieses Gesetzes (dazu 3). Materiellrechtlich im Zentrum des Gesetzentwurfs stehen verschiedene Versuche, das in den letzten Jahren auch für Asylantragstellende und Geduldete deutlich ausgebaute und ausdifferenzierte Portfolio der Integrationsförderung weiterzuentwickeln und auszubauen (1) und zum anderen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts<sup>1</sup> erfüllend die Asylbewerbern zustehenden Bedarfssätze orientiert an den Leistungen der Sozialhilfe (SGB XII) anzupassen (2).

### Verbesserung der Integrationsförderung von Asylbewerbern

Aus Sicht des SVR sind zwei Neuregelungen besonders hervorzuheben. Diese setzen eine sich spätestens seit dem Integrationsgesetz (BGBl. I 2016 Nr. 39 v. 31.7.2016) abzeichnende Entwicklung fort<sup>2</sup> und erweitern den personellen Anwendungsbereich von Integrationsfördermaßnahmen, die dem Ziel einer schnellen beruflichen Integration dienen sollen, in erheblichem Umfang. Dabei soll zum einen eine rechtskreiswechselbedingte Förderlücke geschlossen werden, die erwiesenermaßen fatale Folgen für das Fortsetzen von Ausbildungsverhältnissen haben kann (1.1). Zum anderen soll eine im Bereich der Sozialhilfe bereits praktizierte Freibetragsregelung (§ 82 Abs. 2 S. 2 SGB XII) mit Bezug auf ehrenamtliche Tätigkeiten auf den

<sup>1</sup> Urteil vom 18. Juli 2012 (1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11).

<sup>2</sup> Siehe dazu mit unterschiedlicher Akzentuierung Thym, ZAR 2016, 241 (244 f.) und von Harbou, NVwZ 2016, 1193 (1195).



Empfängerkreis des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) übertragen werden mit dem Ziel, die Arbeitsmarktintegration dieses Personenkreises über die Möglichkeit nicht-kommerzieller Ehrenamtsarbeit zu fördern (1.2).

### Schließung einer rechtskreiswechselbedingten Förderlücke

Asylbewerber, Geduldete und Inhaber bestimmter humanitärer Aufenthaltserlaubnisse, die eine Ausbildung oder ein Studium absolvieren, erhalten bisher in den ersten 15 Monaten ihres Aufenthalts in Deutschland Grundleistungen nach § 3 AsylbLG. Ab dem 16. Monat erhalten sie Leistungen entsprechend dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII); für sie greift zudem der in § 22 SGB XII geregelte Leistungsausschluss für Auszubildende. Diese Förderlücke kann dazu führen, dass begonnene Ausbildungen abgebrochen oder gar nicht erst aufgenommen werden. Die aus Sicht des SVR zentrale Errungenschaft des vorliegenden Gesetzes ist entsprechend die vorgeschlagene Änderung des § 2 Abs. 1 S. 2 und 3 AsylbLG (Art. 1 Nr. 3 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes), über die eine Nichtanwendbarkeit der Leistungsausschlussnorm des § 22 Abs. 1 S. 1 SGB XII für Leistungsberechtigte nach § 1 Abs. 1 Nr. 1, 3 und 4 AsylbLG für bestimmte Formen der Ausbildung hergestellt werden soll. Damit wird die paradoxe Situation beendet, dass für Personen im sog. Analogieleistungsbezug nach § 2 AsylbLG (der nach einer Wartefrist von 15 Monaten und unter der Voraussetzung, dass die Aufenthaltsdauer nicht rechtsmissbräuchlich beeinflusst wurde, dem entsprechenden Personenkreis Anspruch auf Leistungen im Umfang des SGB XII und eine Gleichstellung mit Sozialhilfeberechtigten gewährt) eine Förderlücke entsteht, wenn sie eine betriebliche oder schulische Ausbildung oder ein Studium absolvieren.

Diese Lücke ist der Bundesregierung bereits seit längerem bekannt<sup>3</sup>, entsprechend wichtig ist, dass sie mit dem vorliegenden Gesetz nun geschlossen wird. Ursächlich für die Lücke ist, dass Personen in Ausbildung oder Studium finanzielle Unterstützung nicht auf der rechtlichen Grundlage des SGB XII, sondern nur über Ausbildungsförderung bzw. die in § 56 SGB III normierten Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) erhalten können.<sup>4</sup> Der vom AsylbLG umfasste Personenkreis ist allerdings vom Leistungsbezug nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) grundsätzlich ausgeschlossen, BAB-Leistungen sind auf Antragsteller mit guter Bleibeperspektive<sup>5</sup> beschränkt (§ 132 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB III). Die Folge ist, dass ausgerechnet für diejenigen im Anwendungsbereich des AsylbLG, die durch die Aufnahme einer Ausbildung bereits Eigenanstrengungen der Integration an den Tag gelegt haben, mit dem Übergang in den Analogieleistungsbezug des § 2 AsylbLG finanzielle Nachteile entstehen können. Diese können im Extremfall dazu führen, dass eine Ausbildung aus finanziellen Gründen nicht weiter fortgeführt werden kann und abgebrochen wird. **Zugespielt formuliert führt der nach der geltenden Rechtslage nach 15 Monaten erfolgende Wechsel in den Analogieleistungsbezug nach § 2 AsylbLG dazu, dass integrationsrelevante Eigeninitiative im Vergleich zur Alternative der Untätigkeit finanziell sanktioniert und Untätigkeit während des Verfahrens prämiert wird. Der SVR begrüßt daher die vom vorliegenden Gesetzentwurf intendierte Schließung der Förderungslücke für Analogieleistungsbezieher nachhaltig und ausdrücklich.**

<sup>3</sup> BT-Drs. 19/2459, S. 3.

<sup>4</sup> Allerdings existiert in § 22 Abs. 1 S. 2 SGB XII eine Ausnahme, die einen Bezug von Analogieleistungen in besonderen Härtefällen als Beihilfe oder als Darlehen ermöglicht. Von einem besonderen *Härtefall*, einem unbestimmten Rechtsbegriff, ist jedoch erst dann auszugehen, wenn die *Folgen des Anspruchsausschlusses* das Maß übersteigen, das regelmäßig mit einer Versagung von Hilfe zum Lebensunterhalt für eine Ausbildung verbunden ist (BeckOK SozR/Groth SGB XII § 22 Rn. 12).

<sup>5</sup> Förderbedingung ist darüber hinaus, dass die Kenntnisse der deutschen Sprache einen erfolgreichen Übergang in eine Berufsausbildung erwarten lassen (§ 132 Abs. 1 S. 3 SGB XII). Die Regelung wurde mit dem Integrationsgesetz zunächst bis Ende 2018 befristet eingeführt, dann im Rahmen des Gesetzes zur Verlängerung befristeter Regelungen im Arbeitsförderungsrecht und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2102 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen (BGBl. I Nr. 25 v. 13. Juli 2018) (Art. 1 Nr. 2) bis auf Ende 2019 verlängert. Eine weitere Verlängerung ist aus Sicht des SVR anzustreben.



Besonderes Gewicht erhält diese Anreizsetzung vor dem vielfach dokumentierten Hintergrund, dass bislang die Aufnahme einer beruflichen Ausbildung bei Flüchtlingen empirisch eher den Ausnahme- als den Regelfall darstellt.<sup>6</sup> Umso wichtiger ist es, denjenigen, die bereits während des Verfahrens auf Überprüfung ihres Antrags auf Schutzbedürftigkeit eine Ausbildung oder gar ein Studium aufgenommen haben, durch den Wechsel in den Analogieleistungsbezug die Fortführung und den erfolgreichen Abschluss ihrer Ausbildung nicht zu erschweren. Dies gilt auch dann, wenn es sich angesichts in den letzten Jahren deutlich gesunkener Asylverfahrenszeiten<sup>7</sup> nicht um ein Massenphänomen handeln dürfte.

### Förderung ehrenamtlicher Tätigkeiten durch Einführung einer Freibetragsregelung

In eine ähnliche Richtung zielt die Absicht, über eine Änderung bzw. Ergänzung<sup>8</sup> des § 7 AsylbLG eine bereits im Rechtskreis der Sozialhilfe seit dem 1.1.2011 bekannte Freibetragsregelung (§ 82 Abs. 2 S. 2 SGB XII) auf Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG zu übertragen. Damit werden Bezüge und Einnahmen, wie die aus einer nebenberuflichen Tätigkeit als Übungsleiter oder Ausbilder (§ 3 Nr. 26 EStG) sowie – und das dürfte empirisch relevanter sein – für nebenberufliche, ehrenamtliche Tätigkeiten im Rahmen gemeinnütziger Zwecke (§ 3 Nr. 26a EStG), anrechnungsfrei gestellt. Ausweislich der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 19/10052, S. 26) dient die Übertragung der Freibetragsregelung des SGB XII auf das Rechtskreis AsylbLG v.a. der Vermeidung von „Unsicherheiten, die sich aus der nach geltendem Recht unterschiedlichen Behandlung der Ehrenamts- und Übungsleiterpauschale im AsylbLG und in den anderen Leistungsgesetzen in der Vollzugspraxis der Leistungsbehörden ergeben“ sowie der „Verwaltungsvereinfachung“.

Diese Ziele sind ebenso legitim wie nachvollziehbar. Dass auf diese Weise Anreize geschaffen werden, dass Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG ehrenamtliche Tätigkeiten aufnehmen, hat aus Sicht des SVR auch ein integrations- bzw. arbeitsmarktpolitisches Potenzial, wenn nämlich durch eine frühzeitige und noch während des Asylverfahrens einsetzende Förderung der Aufnahme einer ehrenamtlichen Tätigkeit die spätere und bspw. nach einem positiven Asylbescheid beginnende Bemühung einer Arbeitsmarktintegration unterstützt werden kann. [In der arbeitsmarktökonomischen Literatur gibt es zahlreiche Hinweise darauf, die die Bedeutung sozialer Netzwerke bzw. von Sozialkapital herausstellen, über das Flüchtlinge i.d.R. in geringerem Maße verfügen als andere Migrantinnen und Migranten.](#)<sup>9</sup> Wenn es durch die Freibetragsregelung gelingt, bereits frühzeitig ehrenamtliches Engagement zu fördern und damit Sozialkapital zu sammeln, könnten somit mittelbar die Bedingungen für die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen<sup>10</sup> verbessert werden. Außerdem darf auch die Wirkung auf die soziale Integration von Leistungsberechtigten nicht unterschätzt werden. Vor diesem Hintergrund unterstützt der SVR auch diesen Vorschlag nachdrücklich.

---

<sup>6</sup> Siehe dazu die Zahlen und weiterführenden Informationen in SVR 2019, *Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre*, Berlin, S. 165-166.

<sup>7</sup> Laut BT-Drs. 19/7552 belief sich in den ersten drei Quartalen 2018 die durchschnittliche Bearbeitungsdauer von Asylanträgen bis zu einer behördlichen Entscheidung auf 7,9 Monate. Der Bundesregierung ist somit grundsätzlich zuzustimmen, dass auch mit Blick auf die Vermeidung von Inkonsistenzen bei der Gewährung von Leistungen zur Ausbildungsförderung „das Ziel, die Asylverfahren schnellstmöglich durchzuführen“ (BT-Drs. 19/2459, S. 3) hohe Bedeutung hat. Nach Abschluss des Asylverfahrens haben sowohl Asylberechtigte wie auch anerkannte Flüchtlinge die Möglichkeit des Bezugs von Leistungen gemäß § 8 Abs. 2 Nr. 1 BaföG.

<sup>8</sup> Art. 1 Nr. 6 Buchst. b des Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes.

<sup>9</sup> Siehe zu ‚Migration and the Value of Social Networks‘ jüngst Blumenstock/Chi/Tan (2019) ([www.jblumenstock.com/files/papers/migration\\_networks.pdf](http://www.jblumenstock.com/files/papers/migration_networks.pdf)) sowie bereits Bauer/Epstein/Gang, *Journal for Population Economics* 2005, 649. Siehe dazu auch die Studie ‚Engagiert gewinnt‘ des SVR-Forschungsbereichs (2016), die auf der Basis einer Befragung von über 2.500 Studierenden einen deutlich positiven Effekt ehrenamtlichen Engagements auf den Arbeitsmarkteinstieg nach dem Studium feststellt.

<sup>10</sup> Der SVR (2019: 12) weist in seinem aktuellen Gutachten zwar darauf hin, dass die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen „in den Arbeitsmarkt [...] insgesamt besser gelungen [ist] als vielfach erwartet.“ Nichtsdestotrotz ist die Beschäftigungsquote von Personen aus den Hauptherkunftsländern von Asylantragstellern weiterhin unter 50 Prozent.



## Anpassung der Leistungssätze nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

Im Vergleich zu den unter 1) dargestellten Maßnahmen, die der Verbesserung der Integrationschancen von Asylbewerbern und Asylbewerberinnen dienen, geht es bei dem zweiten im Zentrum des Gesetzes stehenden Aspekt eher um technische Fragen der Anpassung und Ausgestaltung der Leistungen nach dem AsylbLG. Auf detaillierte Einlassungen wird daher verzichtet. Nach dem viel zitierten Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus 2012 kam es 2015 über das Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes (BGBl. I Nr. 59 v. 18. Dezember 2014) zu einer einmaligen Anpassung der Leistungssätze. Eine 2016 geplante weitere Anpassung kam bedingt durch Bedenken des Bundesrates nicht zustande. [Vor diesem Hintergrund ist die über das Gesetz geplante Anpassung der Leistungssätze über eine Neufestsetzung auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe \(EVS\) nach dem Regelbedarfs-ermittlungsgesetz \(RBEG\) rechtlich angemessen und damit grundsätzlich zu begrüßen.](#) Eine Bewertung der vorgenommenen Anpassungen ist dem SVR allerdings in der Kürze der Zeit nicht möglich gewesen.

## Bewertung des Gesetzes im Kontext des derzeit diskutierten Bündels an ausländerrechtlichen Maßnahmen

Aus Sicht des SVR ist der Hinweis wichtig, dass eine isolierte Betrachtung und Bewertung des Gesetzes, wie sie hier erfolgt, ergänzt werden muss durch eine Betrachtung der mit dem Gesetzentwurf intendierten Einzelmaßnahmen im Kontext des derzeit diskutierten Bündels an ausländerrechtlichen Gesetzentwürfen.<sup>11</sup>

[Der Gesetzesentwurf fügt sich ein in eine mittlerweile deutlich erkennbar hervortretende Grundlinie der Bundesregierung, Integrationsengagement von Schutzsuchenden zu prämiieren.](#) Er schließt so sinnvoll an die Absicht der Bundesregierung an, im Rahmen des Gesetzentwurfs zu Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung (BT-Drs. 19/8286) für solche Asylbewerberinnen und Asylbewerber, die noch während des Verfahrens eine berufliche Ausbildung aufgenommen und so ein erhebliches Engagement gezeigt haben, einen Rechtsanspruch auf eine Ausbildungsduldung einzuführen, so dass sie diese Ausbildung auch im Falle eines abschlägig beschiedenen Antrags auf Schutzbedürftigkeit fortführen können. Eine Förderlücke, wie sie derzeit noch besteht, würde diese pragmatische Integrationspolitik für engagierte Schutzsuchende konterkarieren.<sup>12</sup> [Es ist daher auch im Kontext des zur Beratung stehenden Gesetzespakets sehr zu begrüßen, dass die bestehende Förderlücke durch den Gesetzentwurf behoben werden soll. Hierdurch werden konsequent Anreize für eine Qualifizierung in Ausbildung oder Studium und damit ggf. auch für eine längerfristige eigenständige Unterhaltssicherung gesetzt.](#)

---

<sup>11</sup> Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (BT-Drs. 19/8285), Entwurf eines Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung (BT-Drs. 19/8286), Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (Geordnete-Rückkehr-Gesetz) (BT-Drs. 19/10047) sowie Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern (BT-Drs. 19/10053). Der SVR hat sich zu diesen Gesetzen separat bereits geäußert und wird sich im Rahmen einer Pressemitteilung noch zu einer Gesamteinschätzung des Maßnahmenbündels äußern.

<sup>12</sup> Vgl. hierzu auch SVR, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung vom 29. März 2019.



## Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern – Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz“ (BT-Drs. 19/10053)

Der als Drucksache 19/10053 in die Beratungen des Deutschen Bundestages eingebrachte Gesetzentwurf ist Teil eines umfassenden Gesetzespakets, mit dem u.a. verschiedene Bereiche des deutschen Migrationsrechts geändert werden sollen. In Anbetracht der kurzen Vorlaufzeit ist dem SVR eine detaillierte Auseinandersetzung mit den durch den Gesetzentwurf vorgesehenen Neuerungen nicht möglich. Die folgenden Einlassungen verzichten auf eine detaillierte Darstellung und Besprechung der einzelnen Normen des Gesetzentwurfs. Vielmehr werden im Anschluss an eine Einordnung der im Allgemeinen mit dem Entwurf verfolgten Ziele zentrale Änderungsvorschläge aufgegriffen und einer knappen Bewertung unterzogen.

### Zur Zielsetzung des Entwurfs im Allgemeinen

Als Artikelgesetz rekurriert der Entwurf auf einen Passus aus dem Koalitionsvertrag von 2018, wonach zur besseren Integration in Arbeit zum einen die Zugangsvoraussetzungen zu den ausbildungs- und berufsvorbereitenden Leistungen vereinheitlicht und für die Gruppe der Geduldeten mit dem rechtlichen Arbeitsmarktzugang harmonisiert werden sollten und zum anderen Ausländerinnen und Ausländer, bei denen die Ausreise kurzfristig nicht zu erwarten ist, Angebote nach dem Grundsatz des Förderns und Forderns für Spracherwerb und Beschäftigung bekommen sollten. Entsprechende Vorschläge hinsichtlich des Zugangs dieser Gruppen zu Sprachkursen und Beschäftigung sollten laut Koalitionsvertrag so ausgestaltet werden, dass dies nicht zu einer Verfestigung von Aufenthaltsrechten und einer Gleichstellung mit denjenigen führt, die eine rechtliche Bleibeperspektive haben.<sup>13</sup> Zur Erreichung der genannten Ziele sollen insbesondere drei Rechtsgrundlagen geändert werden: Das Dritte Buch Sozialgesetzbuch – Arbeitsförderung – hinsichtlich der Förderung von Berufsausbildung und Berufsvorbereitung, das Aufenthaltsgesetz hinsichtlich des Zugangs zum Integrationskurs und die Deutschsprachförderverordnung<sup>14</sup> hinsichtlich des Zugangs zur berufsbezogenen Deutschsprachförderung.

Die mit dem Gesetzentwurf verfolgten Ziele einer besseren Integration in Arbeit durch Zugang zu Förderung von Berufsausbildung und Berufsvorbereitung, Leistungen der aktiven Arbeitsförderung sowie erleichterten Zugang zu Integrationskursen und berufsbezogene Sprachförderangebote sind aus Sicht des SVR im Grundsatz zu begrüßen, nicht zuletzt weil hier auch das Ziel verfolgt wird, die – was den jeweils berechtigten Personenkreis betrifft – stark fragmentierte Rechtslage zu vereinfachen, zumal der Gesetzgeber zugleich sicherstellen will, dass die gesetzliche Ausreisepflicht durch das sog. „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“ besser beachtet oder durchgesetzt wird,<sup>15</sup> sodass insgesamt eine politische Balance im Zielkonflikt zwischen Integrationsförderung und Migrationssteuerung erreicht wird.

Die möglichst konsequente Schaffung von Zugängen zu den allgemeinen Angeboten der Ausbildungs- und Beschäftigungsförderung entspricht der durch den SVR vertretenen Auffassung, dass die **Öffnung der Regelsysteme mittelfristig überzeugender ist als spezielle Angebote für einzelne Gruppen** wie die Geflüchteten

---

<sup>13</sup> Vgl. Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, S. 106, Z. 4964–4972.

<sup>14</sup> Als Folge des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes vom 20. Oktober 2015 trat am 1. Juli 2016 die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales erlassene Verordnung zur berufsbezogenen Deutschsprachförderung (DeuFöV) in Kraft. Damit wurde – ausgehend von den ESF-BAMF-Sprachkursen – das Angebot an berufsbezogener Sprachförderung für Asylantragstellende mit guter Bleibeperspektive erweitert und zum Regelinstrument der Sprachförderung des Bundes.

<sup>15</sup> Hierzu SVR, Stellungnahme zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (Geordnete-Rückkehr-Gesetz) vom 16. Mai 2019.



dauerhaft vorzuhalten.<sup>16</sup> Solche ‚Spezialangebote‘ haben zwar in Zeiten besonderer Bedarfslagen durchaus ihre Berechtigung, wie dies beispielsweise auch die Zwischenbilanz der Programme des Bundes zur Ausbildungsvorbereitung von Flüchtlingen zeigt,<sup>17</sup> sollten in Zeiten der ‚Normalisierung‘ jedoch zugunsten eines *Mainstreaming* zurückgefahren werden. Zu den angezeigten Maßnahmen gehört es daher insbesondere, auch die Zugänge von Gestatteten (also von Ausländerinnen und Ausländern im laufenden Asylverfahren) und Geduldeten zu den Angeboten zu verbessern. Hier hat sich gezeigt, dass es trotz einer ungünstigen Bleibeperspektive in vielen Fällen zu längeren Aufenthalten und damit zur Notwendigkeit einer insbesondere sprachlichen und beruflichen Integration kommt.

## Erweiterter Zugang zur Förderung von Berufsausbildung und Berufsvorbereitung

Hinsichtlich der Neukonzeption des Zugangs zur Förderung von Berufsausbildung und Berufsvorbereitung vollzieht der Gesetzentwurf aus Sicht der Bundesregierung nichts geringeres als einen „Systemwechsel“: Denn während viele der arbeitsmarktpolitischen Leistungen und Maßnahmen nach dem SGB III<sup>18</sup> Ausländerinnen und Ausländern, die über einen Zugang zum Arbeits- bzw. Ausbildungsmarkt verfügen, unmittelbar offenstehen, ist dies im Bereich der Förderung von Berufsausbildungen nicht der Fall. Vielmehr ist der Zugang für bestimmte Gruppen als beschränkt oder gar nicht vorhanden zu bezeichnen.<sup>19</sup> Bestimmend für den personellen Anwendungsbereich des Großteils der Fördermaßnahmen ist bislang grundsätzlich § 59 SGB III, der die förderungsberechtigten Gruppen von Ausländerinnen und Ausländern hinsichtlich der den Lebensunterhalt sichernden Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) nach § 56 SGB III definiert.<sup>20</sup> Da sich der Zugang zu den zentralen, über die rein monetäre BAB hinausgehenden Förderinstrumenten – wie z. B. die ausbildungsbegleitenden Hilfen (ABH), berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB) oder die Assistierte Ausbildung – ebenfalls an der dort vorgenommenen Aufzählung orientiert, kommt es de facto zu Zugangsbeschränkungen, u.a. für Geflüchtete, aber auch für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger. So werden Geduldete in betrieblicher Berufsausbildung bislang nur gefördert, wenn sie sich seit mindestens 15 Monaten ununterbrochen rechtmäßig, gestattet oder geduldet im Bundesgebiet aufhalten (§ 59 Abs. 2 SGB III). Für die Gruppe der Gestatteten wurden bestimmte Instrumente durch jeweils zeitlich befristete Sonderregelungen geöffnet,<sup>21</sup> jedoch mit unterschiedlichen Voraufenthaltsfristen versehen. So erhalten Asylsuchende im laufenden Verfahren, bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist, nach drei Monaten Zugang zu BvB, ABH und Assistierter Ausbildung; für Transferleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts bei nicht ausreichendem Ausbildungsentgelt durch Berufsausbildungsbeihilfe bzw. Ausbildungsgelt qualifizieren sie sich erst nach 15 Monaten. **Die gegenwärtige Situation ist somit – abgesehen von den Zugangsbeschränkungen – auch durch ein erhebliches Maß an Intransparenz gekennzeichnet.**

---

<sup>16</sup> Vgl. dazu SVR 2019, „Viel geschafft, viel zu tun: gesellschaftliche Teilhabe im Regelsystem fördern, Fachkräfteeinwanderung und Flüchtlingsintegration voranbringen“, Pressemitteilung vom 7. Mai 2019.

<sup>17</sup> Vgl. SVR 2019, S. 167f.

<sup>18</sup> Der Gesetzentwurf entfaltet – ohne dort unmittelbar Änderungen vorzusehen – auch Wirkung auf das Zweite Buch Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitsuchende, da fast alle Maßnahmen und Instrumente zur Förderung von Berufsausbildung und Berufsvorbereitung durch Querverweise auf das SGB III dorthin übernommen werden

<sup>19</sup> In der Gesetzesbegründung werden die „differenzierte[n] und zum Teil sehr engen Zugangsregelungen“ beklagt, „die durch ihre starke Ausdifferenzierung und mehrfachen Verweisketten zudem sehr unübersichtlich sind.“ Vgl. Begründung A. Allgemeiner Teil.

<sup>20</sup> Kriterien sind der Aufenthaltsstatus, die Staatsangehörigkeit sowie z. T. gewisse Mindestaufenthaltszeiten, zusätzlich werden bestimmte Konstellationen aus dem Katalog der Förderberechtigten nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) übernommen.

<sup>21</sup> Zunächst durch Artikel 1 des Integrationsgesetzes vom 31.07.2016 (BGBl. I S. 1939) für Leistungen und Maßnahmen, die vor dem 31. Dezember 2018 begannen; dann durch ein Gesetz zur Verlängerung befristeter Regelungen im Arbeitsförderungsrecht vom 10.07.2018 (BGBl. I S. 1117) für Leistungen und Maßnahmen, die vor dem 31. Dezember 2019 beginnen oder begonnen haben.



Der SVR begrüßt den Anspruch, die Leistungen und Instrumente zur Förderung von Berufsausbildung und Berufsvorbereitung grundsätzlich zu öffnen und sie primär vom Kriterium des allgemeinen Arbeitsmarktzugangs und dem Wohnsitz bzw. gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland abhängig zu machen; dies schafft insbesondere für Unionsbürgerinnen und -bürger (die weiterhin eine nicht zuletzt im Hinblick auf den wachsenden Fachkräftebedarf in Deutschland quantitativ bedeutsame Zuwanderergruppe darstellen) bislang nicht vorhandene Zugänge. Zudem wird das Recht transparenter gestaltet.

Er stellt allerdings fest, dass insbesondere die vorgesehene **Streichung von Sonderregelungen** (§ 132 SGB III durch Artikel 1 Nr. 20 GE) und die ‚Vereinheitlichung‘ von Voraufenthaltszeiten für einzelne Instrumente (z. B. 15 Monate bei den berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen und der Assistenten Ausbildung; vgl. § 52 Abs. 2 SGB III – neu – durch Artikel 1 Nr. 8 GE sowie § 130 Abs. 2a SGB III – neu – durch Artikel 1 Nr. 18 GE) **die Zugangsvoraussetzungen für bestimmte Fallkonstellationen erschwert**: Denn bislang können Asylantragsteller, bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist,<sup>22</sup> bereits nach drei Monaten von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen, ausbildungsbegleitenden Hilfen oder einer assistierten Ausbildung profitieren (§ 132 Abs. 1 Nr. 1 SGB III); Geduldete können momentan nach zwölf Monaten Zugang zu ausbildungsbegleitende Hilfen oder einer assistierten Ausbildung erhalten (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 SGB III).

Eine verlängerte Wartezeit steht dem politischen Ziel einer frühzeitigen Förderung im Hinblick auf Ausbildung und Beschäftigung entgegen. Zugleich ist der Versuch der Bundesregierung, den sie im Gesetzentwurf zur Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung unternimmt, die Zeit genauer zu definieren, in der bei vollziehbar Ausreisepflichtigen die Rückkehr Priorität hat vor Integrationsaspekten (dort wird eine sechsmonatige Karenzzeit etabliert), aus steuerpolitischen Aspekten legitim und muss gegenüber den hierzu in Konflikt stehenden integrationspolitischen Aspekten abgewogen werden.<sup>23</sup>

Nach Kenntnis des SVR liegen keine gesicherten Befunde darüber vor, wie viele junge Geduldete oder Gestattete aufgrund der derzeit geltenden Rechtslage von Fördermaßnahmen ausgeschlossen blieben. Am Beginn eines Aufenthalts während des Asylverfahrens steht für junge Menschen, die nicht mehr der Schulpflicht unterliegen, in der Regel der Deutschspracherwerb sowie im Anschluss oder parallel die Berufsorientierung und ggf. die Erlangung der Ausbildungsreife. Zudem muss ein Ausbildungsplatz gefunden werden. Sicher wird in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle demnach eine Ausbildung noch nicht innerhalb der ersten 15 Monaten des Aufenthalts tatsächlich aufgenommen werden (können).<sup>24</sup> Insbesondere berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB) greifen jedoch früher: durch Unterricht, Orientierungsmaßnahmen oder Betriebspraktika zielen sie erst auf das ‚Fitmachen‘ für eine Ausbildung. **Der Gesetzgeber sollte aus Sicht des SVR sicherstellen, dass ein zügiger Einstieg in die Berufsausbildung durch Regelförderinstrumente im Einzelfall möglich (und nicht von kommunal oder durch freiwillig vor Ort bereit gestellten Zusatzangeboten abhängig) ist.** Dies kann das Beispiel eines 21-jährigen Ausbildungsanwärters aus Afghanistan verdeutlichen, den das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) in seinem jüngsten Bericht über die statistische Messung der Bildungsintegration von Geflüchteten porträtiert hat.<sup>25</sup> Für Fälle wie den 21-jährigen M. aus Afghanistan wären die geplanten Neuregelungen eher hinderlich: obwohl er keinen Zugang

<sup>22</sup> Dies sind qua Umkehrdefinition alle Antragsteller, die nicht aus einem sicheren Herkunftsstaat nach § 29a des Asylgesetzes stammen (vgl. § 39a – neu – SGB III durch Artikel 1 Nr. 2 GE).

<sup>23</sup> Vgl. hierzu Stellungnahme des SVR 2019 zum Gesetzentwurf zu Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung, S. 2f.

<sup>24</sup> Bei geflüchteten Studieninteressierten zeigt eine Befragung der 2016er Kohorte im bundesgeförderten Studienvorbereitungsprojekt INTEGRA, dass die Dauer von der Ankunft in Deutschland (meist im Jahr 2015) bis zur Immatrikulation in ein Studium an einer deutschen Hochschule zumeist etwa zwei Jahre beträgt (Deutscher Akademischer Austauschdienst 2018: Integration von Flüchtlingen an deutschen Hochschulen. Erkenntnisse aus den Hochschulprogrammen für Flüchtlinge. Information 2. Studienvorbereitung und Übergang ins Studium, Bonn, S. 40). Ob diese durchschnittliche Zeitspanne auch für den Zugang zu einer dualen Ausbildung gilt, sollte Gegenstand entsprechender Untersuchungen der Berufsbildungsforschung bzw. der Evaluation von entsprechenden Maßnahmen sein.

<sup>25</sup> Vgl. Dionisius, Regina/Matthes, Stephanie/Neises, Frank 2018: Weniger Geflüchtete im Übergangsbereich, mehr in Berufsausbildung? Welche Hinweise liefern amtliche Statistiken? Bonn, S. 31–33.



zu einem Integrationskurs erhielt, schaffte er es, bereits weniger als ein Jahr nach seiner Einreise grundlegende Deutschkenntnisse auf dem Niveau B1 zu erlernen. Über die Sondermaßnahme PerF sowie über ein Kölner Pilotprojekt begann er bereits deutlich früher mit dem Erwerb beruflicher Grundqualifikationen als Vorstufe zu einer Ausbildung. Dieser junge Mann ist vermutlich kein Einzelfall. Entsprechend motivierte und begabte Geflüchtete würden durch die vorgesehene 15-monatige Mindestaufenthaltsdauer möglicherweise ausgebremst. Wenngleich nicht alle der hierher Geflüchteten so schnell Anschluss finden, sollten Gestattete und Geduldete daher einen Zugang zu den Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen der BA erhalten; dies sollte jedenfalls nicht primär vom Kriterium ihrer (Vor-)Aufenthaltsdauer in Deutschland abhängig gemacht werden. **In diesem Sinne scheint es dem SVR angemessen, die Anregung des Bundesrates zu prüfen,<sup>26</sup> die genannten Sonderregelungen mit den verbesserten Zugangsmöglichkeiten strukturell und dauerhaft im SGB III zu verankern.**

## Erweiterung des Zugangs zum Integrationskurs und zur berufsbezogenen Deutschsprachförderung des Bundes

Nach geltender Rechtslage sind anerkannte Flüchtlinge verpflichtet, am Integrationskurs teilzunehmen. Seit Oktober 2015 können auch Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive und Geduldete zugelassen werden. Der Gesetzentwurf sieht vor, die Integrationskurse nach §§ 43 bis 44a AufenthG für bestimmte Gruppen von Gestatteten sowie die berufsbezogene Deutschsprachförderung auf Basis von § 45a AufenthG i. V. m. der Deutschsprachförderverordnung für Geduldete mit Arbeitsmarktzugang weiter zu öffnen, um ihre Chancen auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu verbessern.

Die Erweiterung des Kreises der Anspruchsberechtigten für die Integrationskurse betrifft besondere Fallkonstellationen, etwa Ausländerinnen und Ausländer, die sich seit mindestens neun Monaten gestattet im Bundesgebiet aufhalten und zum Zeitpunkt der Zulassung zur Teilnahme bei der Agentur für Arbeit entweder ausbildungssuchend, arbeitsuchend oder arbeitslos gemeldet sind, oder die einer Beschäftigung oder einer Berufsausbildung nachgehen. Auch junge Menschen in Maßnahmen der Berufsvorbereitung oder der Vorbereitung einer assistierten Ausbildung nach dem SGB III können am Integrationskurs teilnehmen (§ 44 Absatz 4 Satz 2 – neu – durch Artikel 3 Nr. 1 GE).

Bei der berufsbezogenen Deutschsprachförderung soll der Zugang für Gestattete analog dem Zugang zum Integrationskurs geregelt werden: Asylbewerber aus einem sicheren Herkunftsstaat bleiben explizit ausgeschlossen, vielmehr muss „ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten“ sein (§ 45 Absatz 2 Satz 3 – neu – durch Artikel 3 Nr. 2 GE). Bei Geduldeten soll eine weitere Öffnung erfolgen. Bislang können nur Personen mit einer sog. Ermessensduldung (dringende humanitäre oder persönliche Gründe bzw. erhebliches öffentliches Interesse; vgl. § 60a Absatz 2 Satz 3 AufenthG) in den Genuss dieser berufsbezogenen Sprachkursangebote kommen.<sup>27</sup> Zukünftig sollen auch Geduldete mit einer Mindestduldungszeit von sechs Monaten Zugang erhalten, wenn sie (wiederum weitgehend analog zum oben beschriebenen Zugang für Gestattete) bei der Agentur für Arbeit ausbildungssuchend, arbeitsuchend oder arbeitslos gemeldet sind oder in Maßnahmen der Berufsvorbereitung oder der Vorbereitung einer assistierten Ausbildung nach dem SGB III oder anderweitig beschäftigt oder in einer Ausbildung sind (§ 4 Absatz 1 Satz 2 Nr. 2 DeuFöV – neu – durch Artikel 4 Nr. 1 GE).

**Der SVR begrüßt die geplante weitere Öffnung der Bundesangebote zur (berufsbezogenen) Sprachvermittlung und Integration.** Es fällt auf, dass die im Gesetzentwurf festgeschriebenen Voraufenthaltszeiten im Vergleich zum Referentenentwurf (dem SVR lag ein Entwurf mit Datum 28. März 2019 vor) verlängert wurden: von drei auf sechs Monaten im Falle der Geduldeten und von sechs auf neun Monaten im Falle

<sup>26</sup> Vgl. insb. Nr. 6, Begründung zu Buchstabe d, Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetzes vom 17. Mai 2019, Bundesrats-Drs. 177/19 (Beschluss).

<sup>27</sup> Dies betrifft nur einen Bruchteil der Geduldeten: Am 31. Dezember 2018 verfügten ausweislich des Ausländerzentralregisters (AZR) rund 11.500 der insgesamt rund 180.000 geduldeten Ausländerinnen und Ausländer über eine Ermessensduldung.





der Gestatteten. Vielfach wird eingewandt, ein früher Zugang zur Sprachförderung für Geduldete und Gestattete könne entweder einen ‚Pull-Effekt‘ bedeuten, oder (bei einem Wegfall der Duldungsgründe oder einem negativen Ausgang des Asylverfahrens) aufenthaltsverfestigend wirken bzw. einer Aufenthaltsbeendigung im Wege stehen. Der SVR hat sich wiederholt auf den Standpunkt gestellt, der Staat solle allen Zugewanderten möglichst rasch nach der Einreise den Besuch eines Kurses ermöglichen, der ihren Fähigkeiten und Bedürfnissen entspricht.<sup>28</sup> Er weist daher auch an dieser Stelle erneut darauf hin, dass ein Zugang zu entsprechenden Integrationsmaßnahmen grundsätzlich so früh wie möglich wünschenswert ist; Zeit, die am Anfang des Aufenthalts ungenutzt verstreicht, hat später erhöhte Investitionen in nachholende Integration zur Folge.

Prof. Dr. Thomas K. Bauer

Vorsitzender

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)

---

<sup>28</sup> Vgl. dazu SVR 2019, S. 159.



## Impressum

### Herausgeber

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH  
Neue Promenade 6  
10178 Berlin  
Tel.: 030/288 86 59-0  
Fax: 030/288 86 59-11  
info@svr-migration.de  
www.svr-migration.de

### Verantwortlich

Dr. Cornelia Schu

© SVR GmbH, Berlin 2019

### Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihm gehören sieben Stiftungen an. Neben der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung sind dies: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband und Vodafone Stiftung Deutschland. Der Sachverständigenrat ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Expertengremium, das zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung bezieht und handlungsorientierte Politikberatung anbietet. Die Ergebnisse seiner Arbeit werden in einem Jahresgutachten veröffentlicht.

Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vorsitzender), Prof. Dr. Petra Bendel (Stellvertretende Vorsitzende), Prof. Dr. Hacı Halil Uslucan (Stellvertretender Vorsitzender), Prof. Dr. Claudia Diehl, Prof. Dr. Viola B. Georgi, Prof. Dr. Christian Joppke, Prof. Dr. Sieglinde Rosenberger, Prof. Dr. Daniel Thym und Prof. Dr. Hans Vorländer.

Weitere Informationen unter: [www.svr-migration.de](http://www.svr-migration.de)