



## **DIALOG GLOBAL**

RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN DES  
ENGAGEMENTS VON GEFLÜCHTETEN

**Ein Praxisleitfaden | Nr. 48**

#### **Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW)**

Telefon: +49 228 20717-670

info@service-eine-welt.de

www.service-eine-welt.de

Dialog Global – Schriftenreihe der Servicestelle, Heft 48

Inhaltlich verantwortlich: SKEW, Dr. Stefan Wilhelmy

Projektleitung: Kevin Borchers

Texte: Dr. Maren-Kathrin Diekmann, Ass.iur., und Caroline H. Mindach, Ass.iur., Stand Mai 2017

Redaktion: Ines Barth, Kevin Borchers

Titelfoto: Helene Claussen

Layout, Satz und Umschlaggestaltung: Fabian Ewert, Königswinter

Druck: Bonifatius GmbH

100% Recyclingpapier, CircleOffset White

Druck mit mineralölfreien Farben, CO<sub>2</sub>-kompensiert

Bonn, Oktober 2017

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit vorheriger Genehmigung des Herausgebers. Die Reihe „Dialog Global“ wird finanziell gefördert durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie die Bundesländer Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz.

Um die Lesbarkeit zu vereinfachen, sind in der vorliegenden Publikation die zur Gleichstellung von Mann und Frau gebräuchlichen Schreibweisen nicht durchgängig verwendet worden. Bei allen männlichen Bezeichnungen sind selbstverständlich die Frauen gleichermaßen angesprochen (und umgekehrt).

Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers und der Redaktion wieder.

Dieses Druck-Erzeugnis wurde mit dem Blauen Engel ausgezeichnet.



# **DIALOG GLOBAL**

RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN  
DES ENGAGEMENTS VON GEFLÜCHTETEN

**Ein Praxisleitfaden | Nr. 48**

# INHALT

<b>Vorwort</b> .....	<b>6</b>
<b>Zu den Autorinnen</b> .....	<b>7</b>
<b>A Einleitung</b> .....	<b>8</b>
<b>B Ziel und Aufbau des Praxisleitfadens</b> .....	<b>11</b>
<b>C Varianz des Geflüchtetenbegriffs</b> .....	<b>12</b>
I. Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention .....	12
II. Geflüchtete.....	12
<b>D Übersicht:</b> .....	<b>14</b>
Stationen von Geflüchteten bis zur Entscheidung über den Asylantrag und die jeweilige Möglichkeit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit.....	14
<b>E Praxisbeispiele</b> .....	<b>17</b>
1. Fall: „Der Bundesfreiwilligendienst ruft“ .....	17
2. Fall: Ehrenamtliche Entdeckungen.....	18
3. Fall: Schlechte Bleibeperspektive .....	19
4. Fall: Ein Fall für die Feuerwehr? .....	19
5. Fall: Aktivität statt Passivität .....	20
<b>F Handlungsempfehlungen: Der Weg zu Engagement von Geflüchteten – eine Skizze</b> .....	<b>21</b>
<b>G Möglichkeiten des ehrenamtlichen Engagements</b> .....	<b>22</b>
I. Abgrenzung: Ehrenamt – ehrenamtliche Tätigkeit – bürgerschaftliches/ ehrenamtliches Engagement .....	22
1. Ehrenamt und ehrenamtliche Tätigkeit .....	22
2. Ehrenamtliches und bürgerschaftliches Engagement.....	23
II. Kommunale Ausübung des Ehrenamtes.....	24
1. Wirkungsbereich Kommune .....	24
2. Ehrenamtliche Tätigkeiten in den kommunalrechtlichen Vorschriften .....	25
2.1 Bürger und Einwohner als zentrale rechtliche Kategorien.....	26
2.2 „Integrationsoffenheit“ der Kommunalverfassungsordnungen .....	28
3. Ehrenamtliches Engagement von Geflüchteten .....	28
<b>H Erwerbstätigkeit, Durchführung von Praktika und Referententätigkeit</b> .....	<b>31</b>
I. Durchführung eines Praktikums in Vereinen, Kommunalverwaltungen oder kommunalen Einrichtungen.....	31
1. Aufnahme eines Praktikums.....	31
1.1 Der Begriff des Praktikanten .....	31
1.2 Das Erfordernis einer Erwerbserlaubnis für ein Praktikum .....	32

2.	Aufnahme einer Tätigkeit als Referent .....	33
3.	Aufnahme einer Erwerbstätigkeit .....	33
3.1	Allgemeines .....	33
3.2	Tätigkeiten, für die eine Erwerbserlaubnis nicht erforderlich ist .....	35
3.2.1	Tätigkeiten, die nicht als Beschäftigung gelten.....	35
3.2.2	Erlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung kraft Gesetzes	35
3.3.	Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen .....	36
3.4	Aufnahme einer Beschäftigung durch Asylbewerber und Geduldete..	36
3.4.1	Aufnahme einer Beschäftigung durch Asylbewerber .....	36
3.4.2	Aufnahme einer Beschäftigung durch Geduldete .....	37
3.4.3	Zustimmungsfreie Praktika für Asylbewerber und Geduldete	37
3.4.4	Aufnahme einer Beschäftigung ohne Vorrangprüfung .....	38
II.	Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen .....	38
<b>I</b>	<b>Rechtsstellung der Geflüchteten .....</b>	<b>40</b>
I.	Systematische Einordnung .....	40
II.	Rechtsquellen .....	41
1.	Aufenthaltsgesetz.....	41
2.	Beschäftigungsverordnung.....	42
3.	Asylgesetz .....	42
III.	Die verschiedenen Aufenthaltsstatus sowie die jeweiligen Rechte und Pflichten von Geflüchteten .....	42
1.	Ausländer mit einer Aufenthaltsgestattung .....	43
2.	Aufenthalt aus völkerrechtlichen, politischen oder humanitären Gründen	44
2.1	Aufenthaltsgewährung durch die obersten Landesbehörden .....	44
2.2	Aufnahme aus besonderen politischen Gründen durch Aufnahmeverfahren des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge	44
2.3	Aufenthalt auf der Grundlage einer Einzelfallentscheidung der Härtefallkommission .....	45
2.4	Asylanerkennung .....	46
2.5	Anerkennung als Flüchtling oder als subsidiär Schutzberechtigter ...	47
2.6	Abschiebeschutz wegen Menschenrechtsverletzungen oder Bedrohungen von Leib und Leben im Herkunftsland .....	48
2.7	Abschiebungsschutz wegen sonstiger Abschiebehindernisse .....	48
3.	Duldung .....	49
4.	Ausländer, deren Asylantrag abgelehnt wurde .....	50
<b>J</b>	<b>Gesamtbewertung .....</b>	<b>51</b>
<b>K</b>	<b>Anhang .....</b>	<b>53</b>
	Glossar.....	53
	Literaturverzeichnis .....	56

# VORWORT

6

Liebe Leserinnen und Leser,

seit ihrem Bestehen ist es Auftrag der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) von Engagement Global, sowohl Kommunalverwaltung und -politik als auch andere Akteure auf kommunaler Ebene hinsichtlich ihrer entwicklungspolitischen Arbeit zu beraten, zu fördern und zu vernetzen. Dabei gehören Menschen mit Migrationsgeschichte seit jeher zu unseren Adressaten und Partnern. In den letzten Jahren hat sich die Gruppe der migran-tischen Akteure in der kommunalen Entwick-lungspolitik weiter diversifiziert. Der Zuzug einer großen Zahl von Geflüchteten in deutsche Kommunen hat nicht nur das Thema Flucht an sich verstärkt auf die entwicklungspolitische Agenda gebracht. Wie viele bereits länger hier lebende Migrantinnen und Migranten sind natürlich auch Geflüchtete potenzielle Akteure, wenn es darum geht, die Lebenssituation in ihren Herkunftsländern zu verbessern oder die Akzeptanz und das Verständnis für Geflüchtete und das Thema Flucht in der Gesellschaft des Aufnahmelandes zu erhöhen.

Vor einem ehrenamtlichen Engagement im Allgemeinen und einem entwicklungspolitischen Engagement im Speziellen stehen jedoch Aspekte des Ankommens, der Versorgung und der Unter-bringung. So kann nicht erwartet werden, dass das Engagement von Geflüchteten in der kommunalen Entwicklungspolitik ein Selbstläufer ist. Daher hat sich die Servicestelle in verschiedenen Projekten und Formaten dieses Themas angenommen. Dabei ging es in erster Linie um die Vernetzung verschiedener Akteursgruppen zu den Themen Flucht und kommunale Entwicklungspolitik sowie die Ausgestaltung gemeinsamer Vorhaben.

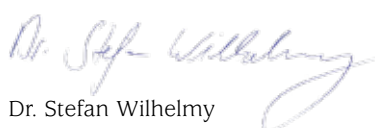
Aber auch wenn Geflüchtete den Punkt erreichen, sich ehrenamtlich engagieren zu wollen, müssen die rechtlichen Rahmenbedingungen dafür berück-sichtigt werden. Aufgrund des erhöhten Zuzugs von Geflüchteten reagierte der Gesetzgeber bereits mit Maßnahmen wie der Verabschiedung des Integrationsgesetzes, das die Integration auf dem Arbeitsmarkt regelt. Auf die kommunale Entwick-lungspolitik als vergleichsweise kleinen Bereich wird das Integrationsgesetz zunächst vermutlich

keine entscheidenden Auswirkungen haben. Hier wird es vielmehr darum gehen, Einstiege von Geflüchteten in Form von Praktika, Referenten-tätigkeiten oder ehrenamtlichem Engagement zu ermöglichen.

Der vorliegende Leitfaden dient dementsprechend als Hilfestellung, um Wege für mögliche Einstiege aufzuzeigen. Er bietet einen Überblick über die rechtlichen Rahmenbedingungen und veranschau-licht anhand von Beispielen, wie Geflüchtete ihre Kompetenzen einbringen können. Da es in den Bereichen ehrenamtliches Engagement und Prak-tika von Geflüchteten noch keine tiefer gehenden Untersuchungen gibt, muss sich der Leitfaden auf die Betrachtung der gesetzlichen Grundlagen beschränken. Gleichzeitig will er jedoch Ver-antwortliche aus Kommunalverwaltungen und zivilgesellschaftliche Akteure dazu animieren, Möglichkeiten der Einbindung von Geflüchteten zu erkennen und umzusetzen.

Wir wünschen Ihnen eine spannende Lektüre und viel Erfolg bei Ihrer Arbeit.

Herzliche Grüße



Dr. Stefan Wilhelmy

Bereichsleiter  
Servicestelle Kommunen in der Einen Welt  
Engagement Global

# ZU DEN AUTORINNEN

**Dr. Maren-Kathrin Diekmann** studierte Rechtswissenschaften an der Georg-August-Universität Göttingen und arbeitete anschließend als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Rechtsvergleichung von Prof. Dr. Thomas Groß am European Legal Studies Institute der Universität Osnabrück, wo sie zum Thema „Menschenrechtliche Grenzen des Rückführungsverfahrens in Europa“ promovierte. Seit 2015 ist sie Justiziarin der Gemeinde Weyhe in Niedersachsen.

**Caroline Mindach** studierte Rechtswissenschaften an der Justus-Liebig-Universität Gießen und der Universität Luxemburg. Anschließend arbeitete sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Rechtsvergleichung von Prof. Dr. Thomas Groß am European Legal Studies Institute der Universität Osnabrück. Sie promovierte zum Thema „Komplexe Vollzugskonstellationen im Europäischen Verwaltungsverbund“. Seit 2016 ist sie Regierungsrätin in der Bezirksregierung Detmold.

# A EINLEITUNG

8

Am 5. September 2015 beschloss Angela Merkel Tausende Geflüchtete, die in Ungarn festsaßen, nach Deutschland einreisen zu lassen.<sup>1</sup> Daraufhin erreichte die Zahl der Geflüchteten im November mit ca. 200.000 ihren Höchststand im Jahr 2015.<sup>2</sup> Im Jahr 2016 wurden insgesamt 745.545 Asylanträge gestellt.<sup>3</sup> Waren 2015 die Hauptherkunftsländer entweder die ehemals vom Krieg betroffenen Westbalkanländer (Serbien, Mazedonien, Albanien, Kosovo) oder das im Bürgerkrieg befindliche Syrien,<sup>4</sup> so waren im Herbst 2016 die Hauptherkunftsländer der Geflüchteten Syrien, Afghanistan und der Irak.<sup>5</sup>



© iStock

Seit dem gestiegenen Geflüchtetenenzug wird über den Umgang mit den Geflüchteten, die Auswirkungen auf die deutsche Gesellschaft und die Möglichkeiten zur Integration diskutiert. Der Gesetzgeber hat auf ihre gestiegene Zahl mit dem Asylpaket I<sup>6</sup> und II<sup>7</sup> sowie dem Integrationsgesetz<sup>8</sup> reagiert. Mit dem Asylpaket I und II zielt der Gesetzgeber darauf ab, für sogenannte Flüchtlinge mit schlechter Bleibeperspektive<sup>9</sup> beschleunigte Asylverfahren durchzuführen und sie gegebenenfalls schneller abschieben zu können. Andererseits ist für Asylbewerberinnen und Asylbewerber, bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist,<sup>10</sup> die Zulassung zu Integrationskursen nun bereits während des Asylverfahrens möglich.

Ziel des Integrationsgesetzes ist es, Menschen mit einer guten Bleibeperspektive in die Gesellschaft und den deutschen Arbeitsmarkt zu integrieren. In bestimmten Regionen wird daher nun zum Beispiel auf die Vorrangprüfung verzichtet und Geduldeten ein Aufenthaltsrecht für die gesamte Dauer ihrer Berufsausbildung erteilt.<sup>11</sup> Regelungen, die das ehrenamtliche Engagement von Geflüchteten in den Blick nehmen, enthalten die Gesetzesvorhaben nicht. Zwar zeigt der Gesetzgeber erste Ansätze, diesen Bereich als Handlungsfeld anzuerkennen, allerdings ist bislang ein nachhaltiges Konzept nicht erkennbar.

1 Abruflbar unter [www.zeit.de/2016/35/grenzoeffnung-fluechtlinge-september-2015-wochenende-angela-merkel-ungarn-oesterreich](http://www.zeit.de/2016/35/grenzoeffnung-fluechtlinge-september-2015-wochenende-angela-merkel-ungarn-oesterreich) (31.10.2016).

2 Abruflbar unter [www.zeit.de/2016/35/grenzoeffnung-fluechtlinge-september-2015-wochenende-angela-merkel-ungarn-oesterreich](http://www.zeit.de/2016/35/grenzoeffnung-fluechtlinge-september-2015-wochenende-angela-merkel-ungarn-oesterreich) (31.10.2016).

3 Aktuelle Zahlen zu Asyl (Stand Dezember 2016), S. 4, abrufbar unter [www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infotehke/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-dezember-2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infotehke/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-dezember-2016.pdf?__blob=publicationFile) (23.01.2017).

4 Das Bundesamt in Zahlen 2015, S. 18 f., abrufbar unter [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2015.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2015.pdf?__blob=publicationFile) (31.10.2016).

5 Aktuelle Zahlen zu Asyl (Stand September 2016), S. 8, abrufbar unter [www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infotehke/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-september-2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infotehke/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-september-2016.pdf?__blob=publicationFile) (31.10.2016).

6 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz, 2015, S. 1722, 23.10.2015.

7 Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren, BGBl. 2016, S. 390, 16.03.2016.

8 Integrationsgesetz, BGBl. 2016, S. 1939, 05.08.2016.

9 Als Flüchtlinge mit schlechter Bleibeperspektive werden in Deutschland insbesondere Personen aus sicheren Herkunftsstaaten wie z.B. Albanien, Bosnien und Herzegowina, Ghana und Kosovo bezeichnet, vgl. die Liste zu den sicheren Herkunftsstaaten in der Anlage II zum Asylgesetz vom 02.09.2008, BGBl. I, S. 1798, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11.03.2016 (BGBl. I, S. 394).

10 § 44 Berechtigung zur Teilnahme an einem Integrationskurs.

11 Abruflbar unter <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/08/2016-08-05-integrationsgesetz.html> (31.10.2016).



Trotz des Vorstoßes des Gesetzgebers, die Asylverfahren durch das Asylpaket I und II zu beschleunigen, dauert das Verfahren von der Antragstellung bis zur abschließenden Entscheidung im Schnitt 5,2 Monate<sup>12</sup>. Bis es allerdings überhaupt zur Antragstellung kommt, verstreichen einige Monate. Insgesamt müssen Geflüchtete Wartezeiten von rund einem Jahr einkalkulieren.<sup>13</sup> Die Behörden sind durch den massiven Zuzug und die Masse der Anträge überfordert gewesen. Durch die Schließung der Grenzen der Transitstaaten, insbesondere auf der Balkanroute, wurde der Zuzug weiterer Geflüchteter stark beschränkt. So können die Behörden mittlerweile den Antragsstau abarbeiten. Mehrere Hunderttausend Asylanträge bedürfen allerdings noch einer Entscheidung.<sup>14</sup> Fragen der Bleibeperspektive und der Integrationschancen stehen im Vordergrund.

Obwohl der Gesetzgeber für Flüchtlinge mit guter Bleibeperspektive den Fokus auf die Grundpfeiler der Integration – den Spracherwerb und die Arbeitsmarktintegration – gelegt hat, bleibt die Frage weiterhin unbefriedigend gelöst, wie die Wartezeiten der Betroffenen sinnvoll genutzt werden können. Partizipation statt Passivität ist unabhängig von den rechtlichen Rahmenbedingungen ein zentrales Schlüsselement, um Frustration, Angst und dem Gefühl der Nutzlosigkeit der in Deutschland ankommenden Menschen entgegenzuwirken und die teilweise langen Wartezeiten erträglich zu machen.<sup>15</sup>

Die Möglichkeiten und Voraussetzungen von Geflüchteten, eine Arbeit aufzunehmen, sind trotz der mit dem Integrationsgesetz verfolgten Ziele weiterhin stark vom jeweiligen Aufenthaltsstatus, der Genehmigung durch die Ausländerbehörde sowie der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit (BA) abhängig. Sollte sich eine

Arbeitsaufnahme daher nicht ohne Weiteres in absehbarer Zeit für Geflüchtete realisieren lassen, bleibt als Alternative zunächst die Aufnahme eines Praktikums oder einer ehrenamtlichen Tätigkeit. Während die Möglichkeiten, ein Praktikum aufzunehmen, sich in einem ähnlichen rechtlichen Rahmen bewegen wie die Arbeitsaufnahme, ist die Wahrnehmung einer ehrenamtlichen Tätigkeit geringeren Restriktionen unterworfen.

Überdies führt das sichtbare Engagement von Geflüchteten auch zu einer offeneren Haltung der Zivilgesellschaft, weil es starren Vorurteilen entgegenwirken kann. Die frühzeitige Einbindung in Engagement-Strukturen kann zudem dazu beitragen, einer Radikalisierung vorzubeugen, den Spracherwerb zu erleichtern und erste Kontakte mit der Zivilgesellschaft zu fördern. Damit ist generell das Engagement von Geflüchteten ebenfalls als ein Grundpfeiler der Integration zu qualifizieren.

Abzuwarten bleibt nun, ob sich die im Koalitionsvertrag postulierte interkulturelle Öffnung von Staat und Gesellschaft im Sinne einer Willkommens- und Anerkennungskultur auch für Geflüchtete mit Hinblick auf das ehrenamtliche Engagement realisieren lässt.<sup>16</sup> Auf Initiative der Bundesministerinnen Nahles und Schwesig wurde am 1. Dezember 2015 ein Zwölf-Punkte-Plan für Zusammenhalt und Integration in Deutschland veröffentlicht, welcher sich insbesondere mit der Integration von Geflüchteten beschäftigt.<sup>17</sup> Eine Überarbeitung und Anpassung des nationalen Integrationsplans deutet sich hierin an. Im fünften Punkt dieses Programmes heißt es, dass das ehrenamtliche Engagement zum Zwecke des „Zusammenhalt[es] der Gesellschaft“ gestärkt werden soll. Zu diesem Zweck soll eine Deutsche Stiftung Ehrenamt ins Leben gerufen werden. Es soll sich um eine „Zuwendungs- und Kooperationsstiftung des bürgerlichen Rechts mit Sitz in Berlin“ handeln. Der Stiftung soll ein Budget von 30 Millionen Euro zur Verfügung stehen. Durch die Stiftung sollen „bundesweit Netzwerkstellen für bürgerschaftliches Engagement benannt und betreut werden.“ Ziel dieser Stiftung ist es, die Zusammenarbeit von Engagierten aller Art

12 BT-Drs. 18/7834, S. 5.

13 Abrufbar unter [www.tagesschau.de/inland/asyl-213.html](http://www.tagesschau.de/inland/asyl-213.html) (31.10.2016).

14 Aktuelle Zahlen zu Asyl (Stand September 2016), S. 11, abrufbar unter [www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-september-2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-september-2016.pdf?__blob=publicationFile) (31.10.2016).

15 Zu den Folgen der „Nicht-dürfen-Haltung“ *Aumüller/Bretl*, Kommunale Integration von Flüchtlingen in Deutschland, Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung, Februar 2008, abrufbar unter [www.ehrenamtsbibliothek.de/literatur/pdf\\_828.pdf](http://www.ehrenamtsbibliothek.de/literatur/pdf_828.pdf) (31.10.2016).

16 Koalitionsvertrag der CDU, CSU und SPD, S. 106 ff., abrufbar unter <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf> (31.10.2016).

17 Abrufbar unter [www.bmas.de/DE/Presse/Meldungen/2015/bpk-integrationspapier.html](http://www.bmas.de/DE/Presse/Meldungen/2015/bpk-integrationspapier.html) (31.10.2016).

mit den Kommunen vor Ort zu steuern und zu koordinieren. Zur Koordinierung, Initiierung und Unterstützung des Ehrenamtes für Geflüchtete werden Partnerschaften mit anderen Akteuren aus dem Stiftungssektor und der Wirtschaft angestrebt.<sup>18</sup> Ob allerdings die Verfasserinnen dieses Positionspapiers auch Geflüchtete unter den Begriff des bürgerschaftlichen Engagements subsumieren, lässt sich dem Programm nicht ohne Weiteres entnehmen. Im Kontext der Fluchtmigration ist jedoch von einer weiten Begriffsdefinition auszugehen. Zumindest stellt die Politik klar, dass auch sie die Förderung des ehrenamtlichen Engagements als eine Schlüsselfunktion zur besseren Integration von Geflüchteten sieht.

---

18 Seite 7 des Plans, abrufbar unter [www.bmas.de/DE/Presse/Meldungen/2015/bpk-integrationspapier.html](http://www.bmas.de/DE/Presse/Meldungen/2015/bpk-integrationspapier.html) (31.10.2016).

## B ZIEL UND AUFBAU DES PRAXISLEITFADENS

Obwohl Geflüchtete auch durch ehrenamtliches Engagement partizipieren können, bestehen noch keine belastbaren Erhebungen zum ehrenamtlichen Engagement von Geflüchteten im Rahmen der Fluchtmigration, die in den 2010er-Jahren stattgefunden hat. Ziel dieses Praxisleitfadens ist es daher, auf mögliche Einstiege von Geflüchteten in die Gesellschaft anhand der Themenfelder Praktika, Referententätigkeit und (kommunales) ehrenamtliches Engagement aufmerksam zu machen. Vor allem die praktischen Ausführungen und Empfehlungen in diesem Leitfaden sollen gleichsam als Anregung an die Kommunalverwaltungen sowie an nicht staatliche Akteure verstanden werden, verschiedene Zielgruppen im Bereich der Möglichkeiten von Geflüchteten systematisch und strukturiert zu fördern. Der Leitfaden leistet somit einen Beitrag zur kommunalen Entwicklungspolitik, mithin einen Beitrag zum Gelingen von Integration.

### Verwendung von Begrifflichkeiten in diesem Leitfaden

Aus juristischer Sicht sind Begriffe oftmals differenziert zu betrachten, wenngleich damit sicherlich die neuesten gesellschaftlichen Entwicklungen nicht abgebildet werden können. Denn das Recht hängt oft der Realität hinterher; gleichsam schafft es allerdings den Rahmen für deren Entwicklung. Daher verwendet dieser Leitfaden in der Regel die juristischen Kategorien und Definitionen.

Aufbau und Anwendung des Leitfadens gestalten sich wie folgt: Zunächst wird der Begriff Flüchtling grundlegend betrachtet und dessen Gebrauch für diesen Leitfaden definiert. Danach werden anhand konkreter Beispiele Möglichkeiten des Engagements von Geflüchteten aufgezeigt und die jeweils zutreffende Rechtslage illustriert (Abschnitt E). Die in Abschnitt F folgenden praktischen Hinweise und Handlungsempfehlungen dienen als Unterstützung und Anregung für die jeweiligen staatlichen oder nicht staatlichen Akteure. Sind diese Abschnitte noch eher allgemein gehalten, um für die Thematik zu sensibilisieren, folgt unter Abschnitt G die Darstellung der Möglichkeiten des ehrenamtlichen Engagements. Daran anschließend bildet Abschnitt I die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Aufnahme von Praktika, Referententätigkeiten und ehrenamtlichen Tätigkeiten ab. Sollte für die Leserin bzw. den Leser darüber hinaus eine genauere Betrachtung der rechtlichen Ausgangssituation von Geflüchteten vonnöten sein, stellt Abschnitt H die komplexe Rechtslage im Bereich des Flüchtlingsrechts anhand ausgewählter konkreter Aufenthaltsstatus vor. Abschließend werden die Inhalte des Leitfadens in einer Gesamtbewertung zusammengefasst.

## C VARIANZ DES GEFLÜCHTETENBEGRIFFS

Die im Rahmen der Fluchtmigration nach Deutschland kommenden Menschen werden im allgemeinen Sprachgebrauch als „Flüchtling“ zusammengefasst. „Flüchtling“ steht laut Duden für eine „Person, die aus politischen, religiösen, wirtschaftlichen oder ethnischen Gründen ihre Heimat eilig verlassen hat oder verlassen musste und dabei ihren Besitz zurückgelassen hat“.<sup>19</sup> Es ist jedoch zwischen der allgemeinen Bedeutung des Begriffs Flüchtling und dem juristischen Verständnis des Begriffs, der in der Genfer Flüchtlingskonvention definiert wird, zu unterscheiden.

### I. Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention

Im juristischen Sinne stellt der Begriff des Flüchtlings im Gegensatz zur allgemeinen Flüchtlingsdefinition auf das Vorliegen anerkannter Fluchtgründe ab. Er wird in der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) zur Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 definiert.

Flüchtling ist danach jede Person, die aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt.<sup>20</sup> Flüchtlinge, die diese Voraussetzungen erfüllen, werden auch als Konventionsflüchtlinge bezeichnet. Inzwischen sind 145 Staaten der GFK beigetreten, darunter alle Staaten der Europäischen Union (EU). Die Staaten sind verpflichtet, den Konventionsflüchtlingsen Schutz zu bieten und sie nach bestimmten Standards zu behandeln. Jeder Flüchtling hat das Recht, würdig behandelt und sicher untergebracht zu werden. Und jeder hat ein Recht darauf, dass die Gründe seiner Flucht in einem ordentlichen Verfahren geprüft werden. Mit Art. 33 GFK wird zudem das

sogenannte Non-Refoulement-Verbot festgelegt, das besagt, dass keiner der vertragschließenden Staaten einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen wird, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde. Die Vorschriften der Genfer Flüchtlingskonvention sind durch Vertragsgesetz vom 1. September 1953 in die innerstaatliche Rechtsordnung implementiert worden, sie haben einfachen Gesetzesrang. Die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach der GFK ist in § 3 AsylG geregelt. Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wurde, erhalten eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 Alt. 1 AufenthG.

### II. Geflüchtete

Der Begriff Flüchtling wird von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern,<sup>21</sup> Zivilgesellschaft<sup>22</sup> und Journalistinnen und Journalisten<sup>23</sup> immer wieder kritisiert. Es wird betont, das Wort habe eine bedenkliche Wortstruktur, deren Endung „-ling“ sich in vorwiegend negativ konnotierten Wörtern (zum Beispiel Fiesling, Schreiberling) wiederfinde.<sup>24</sup> Das Wort Geflüchtete ist dagegen in seiner Bedeutung neutral.<sup>25</sup> Da der Begriff Flüchtling nach der GFK ferner lediglich Personen,

19 Abrufbar unter [www.duden.de/rechtschreibung/Fluechtling](http://www.duden.de/rechtschreibung/Fluechtling) (31.10.2016).

20 Art. 1 GFK.

21 *Bade*, Zur Karriere und Funktion abschätziger Begriffe in der deutschen Asylpolitik, *ApuZ* 25/2015, S. 3 (8); *Jöris*, Wider den Begriff „Flüchtling“, abrufbar unter [www.boell-sachsen-anhalt.de/2015/10/wider-den-begriff-fluechtling-diskussionspapier](http://www.boell-sachsen-anhalt.de/2015/10/wider-den-begriff-fluechtling-diskussionspapier) (31.10.2016).

22 Abrufbar unter <https://www.proasyl.de/hintergrund/sagt-man-jetzt-fluechtlinge-oder-gefluechtete> (31.10.2016).

23 Abrufbar unter [www.sueddeutsche.de/kultur/deutsche-sprache-wort-des-jahres-warum-fluechtlinge-abschaetzig-ist-1.2778193](http://www.sueddeutsche.de/kultur/deutsche-sprache-wort-des-jahres-warum-fluechtlinge-abschaetzig-ist-1.2778193) (31.10.2016).

24 Abrufbar unter <https://www.proasyl.de/hintergrund/sagt-man-jetzt-fluechtlinge-oder-gefluechtete> (31.10.2016).

25 Abrufbar unter [www.sprachlog.de/2012/12/01/fluechtlinge-und-gefluechtete](http://www.sprachlog.de/2012/12/01/fluechtlinge-und-gefluechtete) (31.10.2016).

die aus bestimmten Fluchtgründen ihre Heimat verlassen mussten, erfasst und im Übrigen als juristisch unscharf gilt,<sup>26</sup> wird in diesem Leitfaden der Begriff Geflüchtete verwendet, sodass Fluchtgründe jeder Art erfasst sind. Dies gilt, soweit nicht zwingend die Verwendung des Begriffs Flüchtling im Rahmen der GFK geboten ist oder im Zusammenhang mit feststehenden Begriffen verwendet wird. Der Begriff Geflüchtete soll hierbei als ein Sammelbegriff verstanden werden, der einerseits der negativen Konnotation entgegenwirken soll, andererseits bewusst auch über das juristische Kategoriendenken hinausgeht.

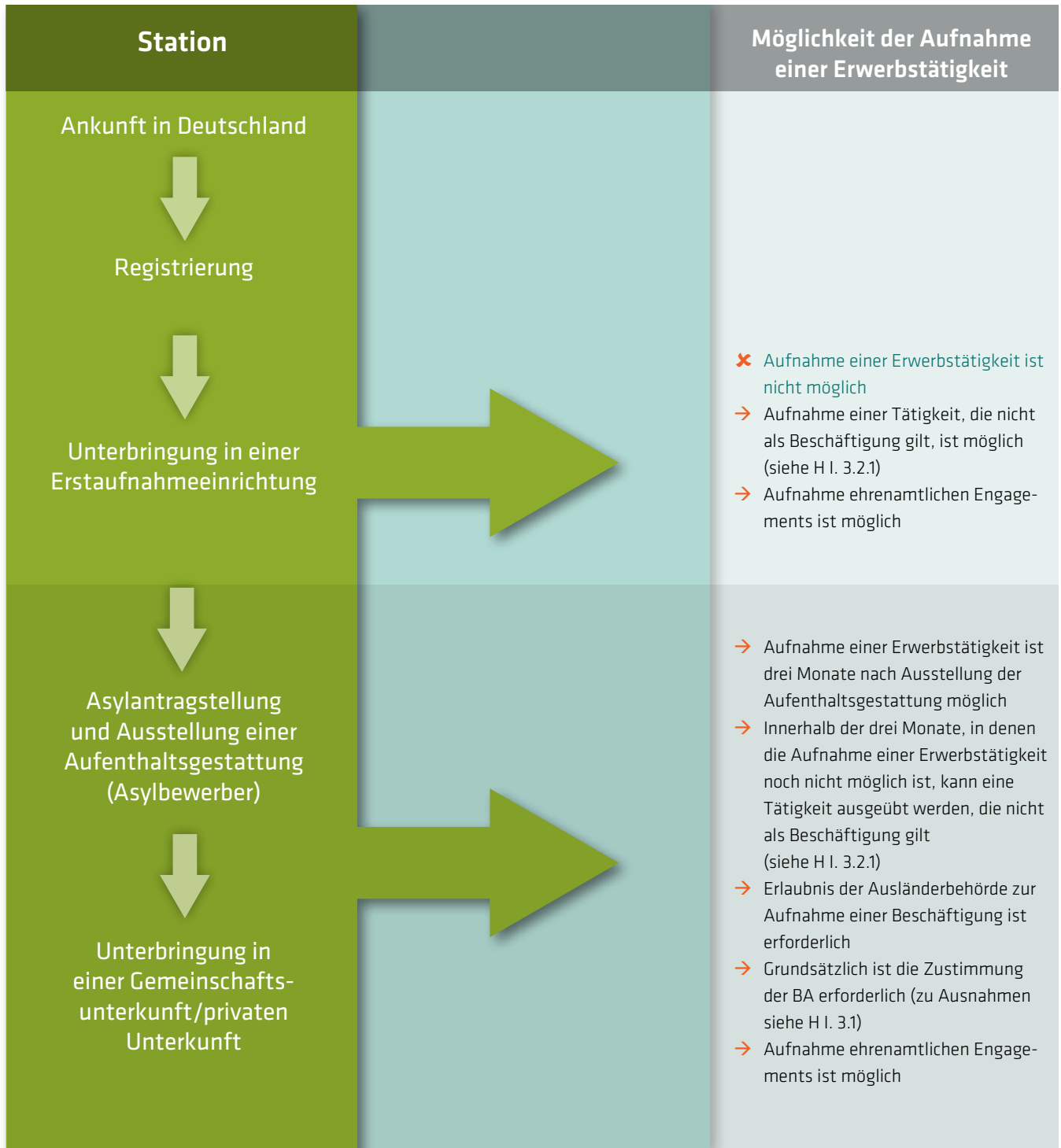
---

26 Der Begriff des Flüchtlings wird in der juristischen Diskussion meistens vermieden. Stattdessen wird die Terminologie des Asyl- oder Aufenthaltsgesetzes verwendet, *Dietz, Ausländer- und Asylrecht*, 2016, Rn. 300.

# D ÜBERSICHT




Stationen von Geflüchteten bis zur Entscheidung über den Asylantrag<sup>27</sup> und die jeweilige Möglichkeit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit

14



<sup>27</sup> Die Übersicht basiert auf der Grafik „Asylverfahren in Deutschland“, in: UNHCR (Hrsg.), Flucht und Asyl, Informations- und Unterrichtsmaterialien für Schule, Studium und Fortbildung, S. 12 f., abrufbar unter [http://www.unhcr.de/fileadmin/user\\_upload/UNHCR\\_Bildungsmaterial\\_Flucht-und-Asyl.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/user_upload/UNHCR_Bildungsmaterial_Flucht-und-Asyl.pdf) (23.01.2017).

Station	Status	Möglichkeit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit
Entscheidung über den Asylantrag	Asylberechtigte	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Kraft Gesetzes zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit berechtigt</li> <li>→ Beschäftigungserlaubnis bzw. Erlaubnis zur Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit nicht erforderlich</li> <li>→ Keine Erlaubnis der Ausländerbehörde erforderlich</li> <li>→ Keine Zustimmung der BA zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erforderlich</li> <li>→ Aufnahme ehrenamtlichen Engagements ist möglich</li> </ul>
	Geflüchtete nach der Genfer Flüchtlingskonvention	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Kraft Gesetzes zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit berechtigt</li> <li>→ Beschäftigungserlaubnis bzw. Erlaubnis zur Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit nicht erforderlich</li> <li>→ Keine Erlaubnis der Ausländerbehörde erforderlich</li> <li>→ Keine Zustimmung der BA zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erforderlich</li> <li>→ Aufnahme ehrenamtlichen Engagements ist möglich</li> </ul>
	Subsidiär Schutzberechtigte	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Kraft Gesetzes zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit berechtigt</li> <li>→ Beschäftigungserlaubnis bzw. Erlaubnis zur Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit nicht erforderlich</li> <li>→ Keine Erlaubnis der Ausländerbehörde erforderlich</li> <li>→ Keine Zustimmung der BA zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erforderlich</li> <li>→ Aufnahme ehrenamtlichen Engagements ist möglich</li> </ul>

Station	Status	Möglichkeit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit
<p><b>Entscheidung über den Asylantrag</b></p> <p>Aufenthalts erlaubnis aus humanitären Gründen</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Aufnahme einer Erwerbstätigkeit mit Erlaubnis der Ausländerbehörde möglich</li> <li>→ Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zur Aufnahme der Erwerbstätigkeit nicht erforderlich</li> <li>→ Grundsätzlich ist die Erlaubnis der Ausländerbehörde zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erforderlich</li> <li>→ Aufnahme ehrenamtlichen Engagements ist möglich</li> </ul>
	<p>Geduldete</p> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Aufnahme einer Beschäftigung ist nach dreimonatigem geduldetem Aufenthalt möglich</li> <li>→ Genehmigung der Ausländerbehörde erforderlich</li> <li>→ Grundsätzlich ist die Zustimmung der BA erforderlich (zu Ausnahmen siehe H I. 3.1)</li> <li>→ Aufnahme ehrenamtlichen Engagements ist möglich</li> </ul>
<p>Ablehnung/Ausweisung</p> 		<ul style="list-style-type: none"> <li>✗ Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ist nicht möglich</li> </ul>



# E PRAXISBEISPIELE

Anhand von Beispielen soll die Rechtslage auf den konkreten Fall angewandt werden. Gleichzeitig bezwecken diese Fälle auch, dass die Akteure ein Gefühl dafür entwickeln, in welcher Situation welche Handlungsoptionen bestehen. Die rechtlichen Grundlagen werden ausführlich in den Abschnitten F und G ausgeführt.

## 1. Fall: „Der Bundesfreiwilligendienst ruft“

A hat die irakische Staatsangehörigkeit und hat wegen zunehmender Kämpfe des sogenannten Islamischen Staates sein Land verlassen und sich auf den Weg nach Deutschland gemacht. Im Irak hat A die Tätigkeit eines Automechanikers ausgeübt. Nachdem er erfolgreich das Asylverfahren in Deutschland durchlaufen hat, ist er als Flüchtling anerkannt worden.

A freut sich darüber, weiß aber nicht genau, welche weiteren Schritte nun nach der langen Wartezeit auf ihn zukommen. A hat nun durch die Sprachkurse erste Deutschkenntnisse erlangt. Da A zurzeit keine Arbeit findet, will er die Zeit nutzen, um in Kontakt mit der deutschen Bevölkerung zu kommen. Auch möchte er etwas zurückgeben an diejenigen, die sich während seiner Zeit in der Aufnahmeeinrichtung so gut ehrenamtlich um ihn gekümmert haben. Da denkt er vor allem an B, der in der Aufnahmeeinrichtung als Freiwilliger Spieleabend organisiert hat. Er möchte gerne ebenso helfen. A hat gehört, dass er dieses Ziel auch im Rahmen des Freiwilligendienstes erreichen kann.

- Als anerkannter Flüchtling ist er nicht mehr verpflichtet in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen.
- Da A bereits als Flüchtling anerkannt wurde, kann er eine Beschäftigungserlaubnis beantragen und sich als Freiwilliger im Rahmen des Bundesfreiwilligendienstes (BFD) mit Flüchtlingsbezug bewerben.
- Das Sozialamt übernimmt die Mietkosten von A, solange dieser über kein eigenes Einkommen verfügt. Zu beachten ist aber die „Höchstgrenze“ für Mietkosten.
- Als anerkannter Flüchtling hat A das uneingeschränkte und unbefristete Recht, sich eine Arbeit

zu suchen; er ist keinen Arbeitsmarktzugangsbeschränkungen unterworfen.

- Leistungen aus dem BFD werden allerdings nach § 7 des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) angerechnet.



© Dominik Schmitz

## Abwandlung:

A lebt nun seit über einem Jahr in der Gemeinde O in Nordrhein-Westfalen und will sich für die in O lebenden Migrantinnen und Migranten und Geflüchteten einsetzen. Ihm ist es wichtig, darauf hinzuwirken, die Benachteiligungen und Ungleichbehandlungen von zugewanderten Bürgerinnen und Bürgern in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens abzubauen.

- A kann sich in den Integrationsrat der Gemeinde O wählen lassen.
- Wählbar sind mit Vollendung des 18. Lebensjahres unter anderem alle Personen, die nicht Deutsche im Sinne des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) sind.
- Außerdem muss sich die Person seit mindestens einem Jahr im Bundesgebiet rechtmäßig aufhalten und seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde ihre Hauptwohnung haben.

## 2. Fall: Ehrenamtliche Entdeckungen

E kommt aus Eritrea. Nach einem beschwerlichen Weg nun in Deutschland angekommen, befindet sich E in einem Erstaufnahmelager und konnte bereits einen Asylantrag stellen. Über den Antrag ist noch nicht entschieden worden.

E ist nun in einer Gemeinschaftsunterkunft in der kleinen Stadt O untergebracht. Busse kommen dort nur gelegentlich vorbei und andere Fortbewegungsmittel sind nicht vorhanden. E und die anderen Geflüchteten, die in der Unterkunft leben, müssen daher entweder dort bleiben oder sich zu Fuß auf den Weg zu ihrem Ziel machen. Der Sozialarbeiter H, der in der Unterkunft arbeitet, macht sich Gedanken, wie er diese Situation ändern kann.



© iStock

Er wendet sich an den Integrationsbeauftragten K der Stadt O und bittet um Unterstützung. K hat Kontakt zu Freiwilligen, die sich bereits für Geflüchtete engagieren. Durch einen gemeinsamen Austausch kommt die Idee auf, eine Fahrradreparaturwerkstatt zu organisieren. Dort können gebrauchte Fahrräder, die nicht mehr funktionstüchtig sind, abgegeben werden. Die

Fahrräder werden dann in der Fahrradwerkstatt von freiwilligen Helfern repariert und verkehrssicher gemacht. Gegen eine Spende von um die 20 Euro werden die Fahrräder an Bedürftige und Geflüchtete abgegeben. Die Spende wird zur Selbstfinanzierung der Fahrradwerkstatt genutzt, um Materialien und Werkzeuge anschaffen zu können. Mit der Unterstützung von K konnte für die Fahrradwerkstatt in O ein Raum organisiert werden, der von der Stadt kostenlos zur Verfügung gestellt wird. E bekommt die Möglichkeit, in dieser Fahrradwerkstatt mitzuhelfen. Die erfahrenen Freiwilligen zeigen ihm, wie die Fahrräder repariert werden können.

- Da E die Fahrräder unentgeltlich repariert, lediglich um eine Spende gebeten wird, handelt es sich um einen Fall von ehrenamtlichem Engagement.
- Solange E in einer Erstaufnahmeeinrichtung lebt, darf er keine Erwerbstätigkeit ausüben.
- Vorher sollte Kontakt mit der Ausländerbehörde aufgenommen werden, um ihre Einschätzung im Einzelfall einzuholen.

### Abwandlung:

E hat in O eine Wohnung gefunden und lebt nicht mehr in der Erstaufnahmeeinrichtung. Zusammen mit den anderen Geflüchteten aus der Fahrradreparaturwerkstatt möchte E nun möglichst schnell an eine Arbeit kommen. E bittet H um Hilfe. H, der in einer Studierendeninitiative aktiv ist, kommt auf die Idee, eine Firmenkontaktmesse mit lokalen Unternehmen zu organisieren. Er hat die Hoffnung, dass E und die anderen Geflüchteten hierdurch an eine Arbeitsstelle kommen. H fragt sich, ob E ihm nicht vielleicht sogar bei dem Projekt helfen kann.

- Da E nicht mehr in einer Aufnahmeeinrichtung wohnt, kann ihm nach drei Monaten Aufenthalt die Erlaubnis zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit erteilt werden.
- Für die Erlaubnis ist die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erforderlich; diese führt auch eine Vorrangprüfung durch.
- E braucht daher ein konkretes Arbeitsplatzangebot.
- Da die Organisation einer Firmenkontaktmesse nicht gegen Geld erfolgt, müsste eine solche ehrenamtliche Tätigkeit möglich sein. Sie wird allerdings erfolversprechender, wenn die Geflüchteten Unterstützung von Kommunalverwaltungen oder migrantischen Organisationen erhalten, da

hier gerade der Sprachaspekt mit zum Erfolg des Projektes beitragen wird.

- Sinnvoll wäre es allerdings, O in die Organisation der Firmenkontaktmesse wegen der Haftungsfragen und der vorhandenen Infrastruktur einzubinden.

### 3. Fall: Schlechte Bleibeperspektive

B aus Bosnien-Herzegowina hat die schlechte wirtschaftliche Situation in seinem Land satt und begibt sich auf den Weg nach Deutschland, um dort eine bessere finanzielle Situation zu erreichen und sich eine Zukunft aufzubauen. B hat die Grenze nach Deutschland am 30. Juli 2015 passiert und wurde gleich hinter der Grenze von der Bundespolizei angehalten. Bei seiner Registrierung wurde ihm von der Polizei der Ausweis abgenommen. Einen Asylantrag hat B bislang noch nicht stellen können, fragt sich aber, ob dies überhaupt notwendig ist.

- B ist aus einem sicheren Herkunftsstaat eingereist (§ 29a AsylG).
- Sein Asylantrag wäre daher als offensichtlich unbegründet abzulehnen, es sei denn, die von dem Ausländer angegebenen Tatsachen oder Beweismittel begründen die Annahme, dass ihm abweichend von der allgemeinen Lage im Herkunftsstaat politische Verfolgung droht.
- Hat er den Asylantrag nach dem 31. August 2015 gestellt, darf ihm während des Asylverfahrens die Ausübung einer Beschäftigung nicht erlaubt werden (§ 61 Abs. 2 AsylG).
- Wird sein Asylantrag abgelehnt, droht ihm die Auferlegung einer Wiedereinreisesperre.
- Wenn er sich noch nie oder nur zu Besuchen in Deutschland aufgehalten hat, kann er ein Visum für Deutschland erhalten (§ 26 Abs. 2 BeschV). Das Visum muss im Herkunftsstaat beantragt werden.
- Voraussetzung:
  - ein konkretes Ausbildungs- oder Arbeitsplatzangebot
  - und eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit.

### 4. Fall: Ein Fall für die Feuerwehr?

S ist 13 und aus seinem Land Syrien wegen des Bürgerkriegs über das Mittelmeer geflohen. Bei der Fahrt über das Mittelmeer hat S seine Eltern und seinen jüngeren Bruder verloren. Sie sind ertrunken. Alles, was S noch hat, sind seine Ausweispapiere. Mit anderen hat er sich zu Fuß und

teilweise mit dem Zug auf die beschwerliche Reise nach Deutschland gemacht. Nach Registrierung und Asylantragstellung ist S in einem Erstaufnahmelager gelandet. Dieses wurde durch Brandstiftung niedergebrannt. S möchte nicht mehr in dem Erstaufnahmelager bleiben, er ist traurig über den Tod seiner Familie und fühlt sich gerade nach dem Brandanschlag hilflos.

- S ist ein sogenannter unbegleiteter minderjähriger Flüchtling.
- Er hat in Deutschland einen Anspruch auf Inobhutnahme durch das Jugendamt, einen persönlichen Vormund und Unterbringung in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, soweit ein entsprechender Bedarf festgestellt wird.
- S könnte sich gegebenenfalls im Jugendbeirat der Stadt engagieren.
- In Betracht kommt auch ein Engagement bei der Jugendfeuerwehr.<sup>28</sup>
- Auf Einsätze ausrücken darf er erst, wenn er 18 Jahre alt ist.
- Er kann aber nach einer Einführungszeit auf Ortsebene die Truppmann-1-Ausbildung beginnen, die an mehreren Wochenenden absolviert wird und Grundlage für die weitere Ausbildung ist.
- Er kann dort den Umgang mit dem technischen Gerät lernen und dabei noch viel Spaß beim Sport und in der Gemeinschaft haben.



© iStock

28 Zur Funktion und Ehrenamtsstruktur der freiwilligen Feuerwehr aus soziologischer Perspektive *Wilmes/Hanewinkel*, Wie offen ist die Feuerwehr? Engagement von Migranten und Migrantinnen in Vereinen, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Weltoffen, bürgernah und kompetent. Kommunen als Spiegel einer vielfältigen Gesellschaft*, Gütersloh 2014, S. 101-105.

### 5. Fall: Aktivität statt Passivität

H ist Iraker und mit seiner Familie aus Angst vor terroristischen Anschlägen nach Deutschland gekommen. Nachdem die Familie registriert worden ist, sitzt er im Aufnahmelager fest und wartet. Ein Asylantrag konnte noch nicht gestellt werden. H möchte nicht mehr warten und aktiv seine Interessen vertreten und während der Wartezeit die Situation in der Unterbringung mitgestalten. Welche Möglichkeiten hat er?

- Denkbar ist, dass sich H im Ausländerbeirat oder im Integrationsbeirat engagiert.
- Teilweise sind allerdings Asylbewerberinnen und -bewerber von einer Partizipation in diesen Strukturen ausgeschlossen.
- In Betracht könnte ein ehrenamtliches Engagement kommen, zumindest ist nicht ausgeschlossen, dass Geflüchtete in ihren Unterbringungseinrichtungen mithelfen können, sei es im Rahmen der Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen oder auf ehrenamtlicher Basis.
- Zu überlegen ist, ob nicht auch schon in der Unterbringung die Geflüchteten an demokratische und partizipative Strukturen herangeführt werden können, ähnlich einem Klassensprechersystem.





# F HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN: DER WEG ZU ENGAGEMENT VON GEFLÜCHTETEN – EINE SKIZZE

1. Entwickeln Sie Projektideen!<sup>29</sup> (Beispiele: Begegnungsformate mit Geflüchteten unter einer entwicklungspolitischen Fragestellung; Erzählcafés, bei denen Gründe und Etappen von Flucht dargestellt werden; entwicklungspolitische Bildungsveranstaltungen, bei denen Geflüchtete als Expertinnen und Experten bzw. Referentinnen und Referenten für Themen und Herkunftsregionen einbezogen werden; Einsatz von Geflüchteten in der Verwaltung oder in kommunalen Betrieben im Rahmen eines Tags der offenen Tür)
2. Achten Sie bei der Entwicklung ihres Projektes auf möglichst klar abgrenzbare und möglichst homogene Zielgruppen! (Zum Beispiel vergleichbarer Aufenthaltsstatus, gleiches Herkunftsland. Bitte beachten Sie: Bieten Sie keine Projekte für nicht registrierte Geflüchtete an, die Registrierung ist von Gesetzes wegen Pflicht!)
3. Überlegen Sie sich, ob und unter welchen Voraussetzungen Ihr Projekt von Bundes-, Landes- oder EU-Mitteln gefördert werden kann.
4. Entwickeln Sie einen Projektplan für Ihr Projekt. Die gängigen Methoden des Projektmanagements helfen dabei!<sup>30</sup>
5. Wenden Sie sich an die Akteure, die Einfluss auf Ihr Projekt haben. Dazu zählen in der Regel die Kommunalverwaltung (wenn sie nicht selbst ein Projekt initiiert; auch benachbarte Kommunen könnten gegebenenfalls angesprochen werden), die Ausländerbehörden, die Integrations- oder Ausländerbeauftragten, der Integrationsrat. Holen Sie die Akteure von Politik und Verwaltung frühzeitig ins Boot und stimmen Sie die einzelnen Beiträge ab (zum Beispiel Rolle der Kommune als Schirmherr, Unterstützer oder Ort der Projektdurchführung).
6. Klären Sie die Formen der Zusammenarbeit! Ist ein einfacher Zusammenschluss, die Gründung eines Vereins oder die Einbindung in kommunale Strukturen gewollt? (Vorteil von Letzterem wäre Klarheit bei Haftungsfragen.)
7. Stoßen Sie Projekte gezielt an und begleiten Sie diese über den Projektzeitraum! Grundlage sollte Ihr Projektkonzept sein, welches auch die Rolle der verschiedenen Akteure klarmacht. Lassen Sie auch die Perspektive der Betroffenen mit einfließen. Integrationszentren sowie Integrationslotsinnen und -lotsen können Ihnen bei der Umsetzung behilflich sein.

29 Eine gute Übersicht über Projektmöglichkeiten offenbart die Publikation der *Stiftung Bürgermut, Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen e.V.*, Refugees. Richtig gute Projekte, Tipps & Tools, abrufbar unter [www.bagfa.de/fileadmin/Materialien/Gefuechtete/E-Book\\_Refugees\\_web.pdf](http://www.bagfa.de/fileadmin/Materialien/Gefuechtete/E-Book_Refugees_web.pdf), bzw. die Studie von *ISIS*, Potentiale von Geflüchteten anerkennen – Soziale Integration durch Förderung von bürgerschaftlichem Engagement und Selbstorganisation, abrufbar unter [http://isis-sozialforschung.de/wp-content/uploads/2016/05/Studie\\_BE\\_Flüchtlinge.pdf](http://isis-sozialforschung.de/wp-content/uploads/2016/05/Studie_BE_Flüchtlinge.pdf) (31.10.2016).

30 Praktische Inhalte und Tipps sind der Broschüre des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge zu entnehmen: *BAMF*, Nachhaltig von Beginn an! Eine Handreichung für Träger von Integrationsprojekten, abrufbar unter [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Expertisen/nachhaltigkeit-integrationsprojekte-handreichung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Expertisen/nachhaltigkeit-integrationsprojekte-handreichung.pdf?__blob=publicationFile) (31.10.2016); Han-Broich hat in seinen empirischen Studien die Handlungsfelder Freizeit, Öffentlichkeitsarbeit, Beratung, Verwaltungstätigkeit, Begegnung, Bildung und praktische Lebenshilfe nachgewiesen, *Han-Broich*, Ehrenamt und Integration, 2012, S. 40.



© panthermedia.net\_Christoph Redelberger

# G MÖGLICHKEITEN DES EHRENAMTLICHEN ENGAGEMENTS

Die Möglichkeit des ehrenamtlichen Engagements von Geflüchteten setzt voraus, dass ein solches mit den aus dem Aufenthaltsstatus resultierenden Rechten und Pflichten des Geflüchteten im Einklang steht und nicht gegen das Gesetz verstößt. Im folgenden Abschnitt werden die rechtlichen Rahmenbedingungen anhand gängiger Formen des ehrenamtlichen Engagements untersucht.

## I. Abgrenzung: Ehrenamt – ehrenamtliche Tätigkeit – bürgerschaftliches/ehrenamtliches Engagement

Heute wird bei der Verwendung der Begriffe Ehrenamt, ehrenamtliche Tätigkeit oder ehrenamtliches Engagement umgangssprachlich nicht zwingend auf eine öffentliche Stellung oder Funktion verwiesen. Vielmehr werden alle drei Begriffe synonym zur Beschreibung einer freiwilligen Arbeit im gemeinnützigen Bereich verwendet und mit zivilgesellschaftlichem oder bürgerschaftlichem Engagement gleichgesetzt.<sup>31</sup> Der Grund liegt in der jeweiligen Historie und der Herkunft der einzelnen Begriffe in ihrem speziellen Kontext.<sup>32</sup> Aus juristischer Sicht sind diese Begriffe allerdings differenziert zu betrachten, wenngleich damit – wie eingangs beschrieben – sicherlich die neuesten gesellschaftlichen Entwicklungen nicht abgebildet werden können.

Begrifflich ist zwischen dem Ehrenamt, der ehrenamtlichen Tätigkeit sowie dem bürgerschaftlichen/ehrenamtlichen Engagement zu unterscheiden.

Der Begriff des Ehrenamtes ist nicht klar definiert.<sup>33</sup> Dies führt jedoch gerade bei der Begutachtung der Voraussetzungen von ehrenamtlichem Engagement von Geflüchteten zu Unklarheiten. Daher ist zunächst zu klären, was unter dem Begriff Ehrenamt verstanden wird und wie es gegenüber der ehrenamtlichen Tätigkeit sowie gegenüber dem bürgerschaftlichen/ehrenamtlichen Engagement abgegrenzt werden kann, da an die Tatbestände unterschiedliche Rechtsfolgen geknüpft sind.

### 1. Ehrenamt und ehrenamtliche Tätigkeit

Der Duden versteht unter „Ehrenamt“ ein „(besonders öffentliches) Amt, das überwiegend unentgeltlich ausgeübt wird“.<sup>34</sup> Das Wort Amt bezeichnet eine öffentliche Stellung und Funktion.<sup>35</sup> Das Ehrenamt bezeichnet demnach ursprünglich ein öffentliches Amt, für das eine Aufwandsentschädigung und nicht Gehalt gezahlt wird.<sup>36</sup> Im juristischen Sinn handelt es sich bei Ehrenämtern originär um Funktionsstellen innerhalb der öffentlichen Verwaltung, die nicht besoldet werden.<sup>37</sup> Beiden Begriffen ist gemein, dass sie auf eine Tätigkeit mit einer öffentlichen Funktion abstellen.

31 Aus der sozialwissenschaftlichen Forschung *Han-Broich*, Ehrenamt und Integration, 2012, S. 65–66; aus der juristischen Forschung m.w.N. *Klasen/Schaefer*, Betriebsrat, Vereinsorgan, Ratsmitglied: Haftungsrisiken für das wirtschaftliche Handeln in Ehrenämtern, GWR 2013, S. 287; *Groß*, Hat das kommunale Ehrenamt eine Zukunft?, in: *Waechter* (Hrsg.), Grenzüberschreitende Diskurse. Festgabe für Hubert Treiber, 2010, S. 447.

32 *Han-Broich*, Ehrenamt und Integration, 2012, S. 64–67, z.B. zur Geschichte des Ehrenamts aus sozialwissenschaftlicher Perspektive S. 75–79.

33 Vgl. m.w.N. *Klasen/Schaefer*, Betriebsrat, Vereinsorgan, Ratsmitglied: Haftungsrisiken für das wirtschaftliche Handeln in Ehrenämtern, GWR 2013, S. 287.

34 Abrufbar unter [www.duden.de/suchen/dudenonline/Ehrenamt](http://www.duden.de/suchen/dudenonline/Ehrenamt) (31.10.2016).

35 Gegebenenfalls können Amtshaftungsansprüche nach Art. 34 S. 1 GG i.V.m. § 839 BGB in Betracht kommen.

36 Vgl. m.w.N. *Klasen/Schaefer*, Betriebsrat, Vereinsorgan, Ratsmitglied: Haftungsrisiken für das wirtschaftliche Handeln in Ehrenämtern, GWR 2013, S. 287.

37 *Groß*, Hat das kommunale Ehrenamt eine Zukunft?, in: *Waechter* (Hrsg.), Grenzüberschreitende Diskurse. Festgabe für Hubert Treiber, 2010, S. 447.

Weiterhin muss zwischen privaten<sup>38</sup> und öffentlichen<sup>39</sup> Ehrenämtern<sup>40</sup> unterschieden werden.

Bei Ehrenämtern herrscht der strenge Grundsatz der Unentgeltlichkeit, der die innere Unabhängigkeit gewährleisten soll.<sup>41</sup> Charakteristisch für das öffentliche Ehrenamt ist die Aufwandsentschädigung, das entscheidende Abgrenzungskriterium zwischen privatem und öffentlichem Ehrenamt.

Auch der Begriff der ehrenamtlichen Tätigkeit steht im Zusammenhang mit einer öffentlichen Funktion. Unter einer ehrenamtlichen Tätigkeit wird ein spezifisches, nebenberufliches,

öffentlich-rechtliches Rechtsverhältnis verstanden.<sup>42</sup> Das Ehrenamt stellt damit eine durch seine Dauer und Intensität qualifizierte ehrenamtliche Tätigkeit dar<sup>43</sup> und lässt sich als Unterfall der ehrenamtlichen Tätigkeit einordnen. Historisch gesehen sind Ehrenamt und ehrenamtliche Tätigkeit dem Gedanken entsprungen, dass der Staat im Falle einer drohenden Zahlungsunfähigkeit trotz allem seine staatlichen Aufgaben erledigen muss und somit abgeleitete staatliche Tätigkeiten unentgeltlich an die Ehrenträger unter den Bürgern delegiert.<sup>44</sup> Dieser Gedanke ist auch heute noch in den Kommunalverfassungsordnungen präsent (siehe G II. 2.)

38 Das Beispiel für die Ausübung eines privaten Ehrenamtes ist die Tätigkeit als Betriebsrat. Nach § 37 Abs. 1 Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) führen die Mitglieder des Betriebsrats ihr Amt unentgeltlich als Ehrenamt. Den Betriebsratsmitgliedern darf weder ein Vorteil noch ein Nachteil durch die Amtsführung entstehen. Das Gesetz verbietet daher die Gewährung von Entgelt, so z. B. Sitzungsgeld und pauschale Aufwandsentschädigungen, die im Einzelfall nicht berücksichtigen, ob überhaupt Aufwendungen in entsprechender Höhe entstanden sind. Betriebsratsmitglieder sind Arbeitnehmer und haben wie die übrigen Beschäftigten im Betrieb ihre arbeitsvertraglichen Pflichten in Form der Arbeitsleistung zu erbringen. Im Vergleich zum „normalen“ Arbeitnehmer zeigt sich jedoch in § 37 BetrVG die mit dem Amt des Betriebsrats verbundene besondere Rechtsstellung. Sie sind von ihrer beruflichen Tätigkeit ohne Minderung des Arbeitsentgelts zu befreien, soweit die Voraussetzungen vorliegen, ihnen steht ein Anspruch auf Arbeitsfreistellung unter Fortzahlung des Arbeitsentgelts zu (§ 38 BetrVG).

39 Beispiele für öffentliche Ehrenämter können das Amt der Gleichstellungsbeauftragten oder das Amt des Personalrates sein. Nach § 46 Abs. 1 BPersVG üben Personalräte ihr Amt ebenfalls unentgeltlich als Ehrenamt aus. Bei diesem Amt handelt es sich jedoch im Vergleich zum Betriebsrat um ein öffentliches Amt. Nach § 46 Abs. 2 BPersVG darf die Arbeitszeit, die zur ordnungsgemäßen Durchführung der Aufgaben des Personalrates erforderlich ist, nicht zu einer Minderung der Dienstbezüge oder des Arbeitsentgeltes führen. Der Regelungsgehalt weist Parallelen zu den Regelungen des Betriebsverfassungsgesetzes auf. Nach § 46 Abs. 3 BPersVG besteht für den Personalrat ein Anspruch auf Dienstfreistellung, soweit die dort normierten Voraussetzungen erfüllt sind. Im Gegensatz zum Betriebsrat hat der freigestellte Personalrat einen Anspruch auf eine monatliche Aufwandsentschädigung nach § 46 Abs. 5 BPersVG; Treber, in: Personalvertretungsrecht (Richardi/Dörner/Weber), 4. Aufl. 2012, Rn. 6 ff.

40 Koch, in: Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht (Dieterich/Hanau/Schaub/et al.), 14. Aufl. 2014, § 37 BetrVG Rn. 1; Thüsing, in: Betriebsverfassungsgesetz (Richardi), 14. Aufl. 2014, Einleitung Rn. 108.

41 Thüsing, in: Betriebsverfassungsgesetz (Richardi), 14. Aufl. 2014, § 37 Rn. 7-13; Treber, in: Personalvertretungsrecht (Richardi/Dörner/Weber), 4. Aufl. 2012, Rn. 6 f.

## 2. Ehrenamtliches und bürgerschaftliches Engagement

Der Begriff des bürgerschaftlichen Engagements steht in Abgrenzung zum Begriff des Ehrenamtes oder der ehrenamtlichen Tätigkeit bewusst nicht im Zusammenhang mit einer öffentlichen Funktion. Das bürgerschaftliche oder das ehrenamtliche Engagement ist nicht mit den Vorzügen des Ehrenamtes oder der ehrenamtlichen Tätigkeit verbunden. Im Fall des „bloßen“ ehrenamtlichen oder bürgerschaftlichen Engagements wird keine Aufwandsentschädigung gewährt oder eine Anrechnung auf die Dienstzeit vorgenommen.

Der Begriff des bürgerschaftlichen Engagements findet sich häufiger in den Sozialwissenschaften als in der Rechtswissenschaft.

In den Sozialwissenschaften wird unter diesem Begriff „in der Regel individuelles Handeln verstanden, das sich durch Freiwilligkeit, fehlende persönliche materielle Gewinnabsicht und eine Ausrichtung auf das Gemeinwohl auszeichnet“.<sup>45</sup> Davon umfasst werden soziales und politisches Engagement, Engagement in Vereinen, Verbänden und Kirchen sowie Aktivitäten der

42 Burgi, Kommunalrecht, 5. Aufl. 2015, § 11 Rn. 11.

43 Burgi, Kommunalrecht, 5. Aufl. 2015, § 11 Rn. 11; so ist wohl auch Lange, Kommunalrecht, 2013, Kap. 2 Rn. 26, zu verstehen, der die ehrenamtliche Tätigkeit als Oberbegriff sieht.

44 Han-Broich, Ehrenamt und Integration, 2012, S. 66.

45 M.w.N. Blome/Priller, Entwicklungspolitisches bürgerschaftliches Engagement. Ein Beitrag zur Schärfung der Definition, Discussion Paper, SP V 2013-305 November 2013, S. 11, abrufbar unter <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2013/v13-305.pdf> (31.10.2016).

Nachbarschaftshilfe, Selbsthilfe oder soziales und kulturelles Engagement von Unternehmen.<sup>46</sup> Die sozialwissenschaftliche Forschung nimmt dabei häufiger die Angebotsseite als die Adressatenseite in den Blick.<sup>47</sup> Dass bürgerschaftliches Engagement in der Flüchtlingssozialarbeit allerdings sowohl integrativ auf Angebots- als auch auf Adressatenseite durch die persönlichen interkulturellen Begegnungen wirkt, ist mittlerweile belegt.<sup>48</sup> Obwohl die sozialwissenschaftliche Begriffsdefinition nicht zwingend auf den Status des Engagierten abstellt, wird der Begriff in der öffentlichen Diskussion tendenziell stärker zur Beschreibung des Engagements der Bevölkerung verwendet, als zwingend die Zielgruppe der Geflüchteten in den Blick zu nehmen. Das ist zwar aus einer sozialwissenschaftlichen Perspektive nicht ausgeschlossen, aber auch nicht etabliert.

Eine weitere Begriffsausdifferenzierung zeigt sich im Bereich der kommunalen Entwicklungspolitik.<sup>49</sup> An einer Begriffsdefinition fehlt es bislang. Erste Ansätze verstehen aber unter entwicklungs-politischem bürgerschaftlichem Engagement individuelles Handeln, das sich explizit oder implizit am Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung orientiert und sich für eine Verbesserung der Situation von Menschen in den Ländern des Globalen Südens einsetzt, wobei als Länder des Globalen Südens Länder bezeichnet werden, die in der Liste des Ausschusses für Entwicklungshilfe (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) – sogenannte DAC-Länderliste – aufgelistet sind, das heißt im engeren Sinne auch Schwellenländer. Mit der Begriffsdefinition einher geht die Freiwilligkeit und fehlende persönliche Gewinnabsicht. Das entwicklungs-politische bürgerschaftliche Engagement zeichnet sich überdies durch ein Tätigwerden im öffentlichen Raum bei einer engen Verknüpfung von staatlichen

und nicht staatlichen Akteuren aus.<sup>50</sup> Dieser Begriffsansatz grenzt sich insoweit vom Begriff des bürgerschaftlichen Engagements ab, da gerade die staatsfreie bzw. staatskritische Komponente betont werden soll.<sup>51</sup>

An einer juristischen Definition des bürgerschaftlichen Engagements fehlt es bisweilen. Es liegt allerdings aus juristischer Sicht nahe, darunter lediglich das Engagement von Bürgerinnen und Bürgern im Sinne des staatsrechtlich geprägten Begriffes zu verstehen (siehe G II. 2.1). Die der sozialwissenschaftlichen Perspektive entnommene Definition knüpft somit anders als die juristische Perspektive nicht an den Status des Engagierten an. **Da aus juristischer Perspektive ein bürgerschaftliches Engagement von Geflüchteten – der rechtlichen Argumentation folgend – unmöglich ist, scheint es für lose Formen des Engagements, die nicht dem Ehrenamt oder der ehrenamtlichen Tätigkeit unterfallen und auch nicht von Bürgern im Rechtssinne erfolgen, geeignet, den Begriff des ehrenamtlichen Engagements zu verwenden. Dies fördert die zumindest sprachlich erforderliche Klarheit bei der Begutachtung von Rechtsfolgen.**

## II. Kommunale Ausübung des Ehrenamtes

Im öffentlichen Recht finden sich insbesondere im Kommunal- und Wahlrecht Regelungen zum Ehrenamt und zur ehrenamtlichen Tätigkeit. Im Hinblick auf die Tatsache, dass das ehrenamtliche Engagement von Geflüchteten im Handlungs- und Wirkungsbereich der Kommunen liegt, soll das Kommunalrecht in den folgenden Ausführungen im Fokus stehen.

### 1. Wirkungsbereich Kommune

Der Begriff der Kommune ist ein Oberbegriff für Gemeinden und Verbände von Gemeinden (Landkreise).<sup>52</sup> Die Kommunen sind Teil der staatlichen Verwaltungsorganisation auf Landesebene

46 M.w.N. Han-Broich, Ehrenamt und Integration, 2012, S. 66.

47 Han-Broich, Ehrenamt und Integration, 2012, S. 20.

48 Han-Broich, Ehrenamt und Integration, 2012, S. 110, 144 ff.

49 Blome/Priller, Entwicklungspolitisches bürgerschaftliches Engagement. Ein Beitrag zur Schärfung der Definition, Discussion Paper, SP V 2013–305 November 2013, S. 7, abrufbar unter <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2013/v13-305.pdf> (31.10.2016).

50 Blome/Priller, Entwicklungspolitisches bürgerschaftliches Engagement. Ein Beitrag zur Schärfung der Definition, Discussion Paper, SP V 2013–305 November 2013, S. 29–30, abrufbar unter <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2013/v13-305.pdf> (31.10.2016).

51 Han-Broich, Ehrenamt und Integration, 2012, S. 66.

52 Burgi, Kommunalrecht, 5. Aufl. 2015, § 1 Rn. 5.



mit der Besonderheit, dass ihnen verfassungsrechtlich das Selbstverwaltungsrecht eingeräumt ist.<sup>53</sup> Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie wird durch Art. 28 Abs. 2 GG in Verbindung mit (i.V.m.) den jeweiligen landesverfassungsrechtlichen Regelungen gewährleistet. Sie drückt sich im Allgemeinen in der eigenverantwortlichen Erfüllung von Verwaltungsaufgaben unter Mitwirkung der Betroffenen aus.<sup>54</sup>

Selbstverwaltung in der Rechtsprechung angesehen.<sup>58</sup>

In den Kommunalverfassungsordnungen der 16 Bundesländer ist die Rechtsstellung der ehrenamtlich Tätigen näher geregelt,<sup>59</sup> gleich ob sie aus einem oder mehreren Gesetzen bestehen.<sup>60</sup>

## 2. Ehrenamtliche Tätigkeiten in den kommunalrechtlichen Vorschriften

Unabhängig von den einzelnen Regelungen im Detail ist den meisten kommunalrechtlichen Vorschriften gemeinsam, dass sie lediglich regeln, wer zu einer ehrenamtlichen Tätigkeit verpflichtet werden kann, und gerade nicht, wer zum Kreis der Berechtigten gehört.<sup>61</sup> Dahinter steht die Erwägung, dass die Gemeinde alle in ihre Zuständigkeit fallenden Aufgaben nicht nur mit dem hauptamtlichen Personal erfüllen kann. Gerade die Erfüllung von Aufgaben in kleineren Kommunen erfordert die tatkräftige Mithilfe ihrer Einwohnerinnen und Einwohner und Bürgerinnen und Bürger.<sup>62</sup> Zahlreiche Ämter in der Kommunalverwaltung werden



© Dreimalig

Die Kommunen sind Gebietskörperschaften und damit juristische Personen.<sup>55</sup> Als Körperschaft des öffentlichen Rechts haben die Gebietskörperschaften auf ihrem Gebiet Mitglieder.<sup>56</sup> Diese Mitglieder sind alle Gemeindeangehörigen, die einerseits durch die Ausübung von Hoheitsgewalt durch die Kommune betroffen sind, andererseits aber an der Erfüllung der Verwaltungsaufgaben mitwirken können.<sup>57</sup> So wird die Ehrenamtlichkeit als prägendes Element der kommunalen

- 58 M.w.N. *Croß*, Hat das kommunale Ehrenamt eine Zukunft?, in: Waechter (Hrsg.), Grenzüberschreitende Diskurse. Festgabe für Hubert Treiber, 2010, S. 447 f., der auf ein Urteil vom LVerfG Mecklenburg-Vorpommern Bezug nimmt, LKV 2007, S. 457 ff. = NordÖR 2007, S. 353 ff.
- 59 Exemplarisch §§ 21 ff. HGO, §§ 38 ff. NKomVG, §§ 28 ff. GO NRW, §§ 19 ff. SHGO.
- 60 In Sachsen-Anhalt (KVG LSA), Niedersachsen (NKomVG), Brandenburg (BbgKVerf), Mecklenburg-Vorpommern (KVMV), Thüringen (ThKO) und im Saarland (KSVG) sind die Regelungen in einem Gesetz zusammengefasst worden. In den übrigen Bundesländern bestehen die kommunalverfassungsrechtlichen Regelungen aus mehreren Gesetzen wie der Gemeindeordnung, Kreisordnung, Bekanntmachungsverordnung etc.
- 61 In den Flächenländern regelt bislang nur Rheinland-Pfalz, wer zu einer ehrenamtlichen Tätigkeit auch berechtigt ist, vgl. § 18 Abs. 1, 2 GemO RLP.
- 62 *Wansleben*, in: Kommunalverfassungsrecht NRW (Held/Winkel/Wansleben), § 28 Rn. 1 [Stand August 2016].

53 *Burgi*, Kommunalrecht, 5. Aufl. 2015, § 2 Rn. 3.

54 *Burgi*, Kommunalrecht, 5. Aufl. 2015, § 2 Rn. 7 ff.

55 *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 2 Rn. 7.

56 *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 2 Rn. 7.

57 *Burgi*, Kommunalrecht, 5. Aufl. 2015, § 2 Rn. 10, der sie als „Selbstverwaltungsbürger“ bezeichnet.

ehrenamtlich ausgeführt.<sup>63</sup> So können ehrenamtlich Tätige ihre Tätigkeit nur unter bestimmten Voraussetzungen ablehnen oder nachträglich aufgeben. Sie sind zur Treue und Verschwiegenheit verpflichtet und haben einen Anspruch auf Entschädigung, der je nach Landesrecht unterschiedlich ausgestaltet ist.<sup>64</sup>

Wer allerdings verpflichtet werden kann, muss erst recht berechtigt sein, das Ehrenamt und die ehrenamtliche Tätigkeit auszuüben.<sup>65</sup>



© Christian Lademann

Knüpfen wie in Nordrhein-Westfalen die Kommunalverfassungsordnungen in den Bundesländern die Verpflichtung zur Ausübung eines Ehrenamtes oder einer ehrenamtlichen Tätigkeit an die Stellung

als Bürger oder Einwohner,<sup>66</sup> so führt dies über den Erstrecht-Schluss zu unterschiedlichen Rechtsfolgen, da nur für diese Personengruppen rechtsicher eine ehrenamtliche Tätigkeit in Betracht kommt.<sup>67</sup>

## 2.1 Bürger und Einwohner als zentrale rechtliche Kategorien

Bürger ist, wer nach den Vorschriften des jeweiligen Kommunalwahlgesetzes das aktive Wahlrecht für die Gemeindevertretungen besitzt.<sup>68</sup> Der Status des Bürgers setzt mit Hinblick auf das Wahlrecht auf allen Ebenen die deutsche Staatsangehörigkeit voraus.<sup>69</sup> Durch die Vorgaben des Unionsrechts sind diese Vorgaben für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (sogenannte Unionsbürger, Art. 20 AEUV) für die Wahlen auf kommunaler Ebene bereits gelockert worden. Zu Selbstverwaltungsbürgern zählen daher auch die EU-Ausländer (sogenannte Unionsbürger).<sup>70</sup> Der Bürgerstatus bedingt allerdings noch zusätzlich, dass die Voraussetzungen des jeweiligen Landesrechts erfüllt sind. So muss insbesondere je nach Landesrecht der Hauptwohnsitz zwischen 16 Tagen und sechs Monaten in der Gemeinde bestehen und mindestens das 16. Lebensjahr vollendet sein.<sup>71</sup>

Einwohner hingegen sind diejenigen, die in der Gemeinde wohnen,<sup>72</sup> es kommt dabei auf den tatsächlichen Aufenthalt an. Unter den Begriff des Einwohners fallen auch Ausländer, Jugendliche und Kinder.<sup>73</sup> Asylbewerber/Flüchtlinge sind hiervon ebenfalls umfasst und müssen dies durch eine

63 So z.B. das Amt des Gemeindevertreters, m.w.N. *Klassen/Schaefer*, Betriebsrat, Vereinsorgan, Ratsmitglied: Haftungsrisiken für das wirtschaftliche Handeln in Ehrenämtern, GWR 2013, S. 287; kritisch dazu *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 5 Rn. 8, der die Gemeindevertreter als Volksvertreter im Sinne von Art. 28 Abs. 2 GG klassifiziert und auf § 35 Abs. 2 HGO, § 19 Abs. 4 MVKV, § 54 Abs. 3 NKomVG, § 43 Abs. 2 NWGO verweist. Parallelen zwischen kommunalem Mandat und Ehrenamt werden aber anerkannt; weitere Beispiele in Niedersachsen sind die Mitglieder der freiwilligen Feuerwehr oder des Wahlausschusses, vgl. *Ipsen*, Niedersächsisches Kommunalrecht, 4. Aufl. 2011, § 9 Rn. 470.

64 *Burgi*, Kommunalrecht, 5. Aufl. 2015, § 11 Rn. 12.

65 Zur juristischen Argumentationsmethode des Erstrecht-Schlusses (Lateinisch: *argumentum a fortiori* – Beweis einer Behauptung durch eine schon bewiesene stärkere Behauptung als logischer Rückschluss) vgl. *Puppe*, Kleine Schule des juristischen Denkens, 2. Aufl. 2011, S. 120.

66 Gemäß § 28 Abs. 1 GO NRW ist der Einwohner zu einer nebenberuflichen vorübergehenden Tätigkeit für die Gemeinde verpflichtet (ehrenamtliche Tätigkeit), der Bürger gemäß § 28 Abs. 2 GO NRW hingegen zu einer nebenberuflichen Übernahme eines auf Dauer berechneten Kreises von Verwaltungsgeschäften für die Gemeinde (Ehrenamt).

67 *Burgi*, Kommunalrecht, 5. Aufl. 2015, § 11 Rn. 1.

68 *Lange*, Kommunalrecht, Kap. 2 Rn. 23.

69 *Lange*, Kommunalrecht, Kap. 2 Rn. 24.

70 Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG (BGBl. I, S. 2086); die Wahlberechtigung von EU-Ausländern resultiert aus den Vorgaben des Unionsrechts, insbesondere der Umsetzung der Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19.12.1994.

71 *Burgi*, Kommunalrecht, 5. Aufl. 2015, § 11 Rn. 8.

72 Exemplarisch § 10 Abs. 1 BWGO, § 13 Abs. 1 RhPfGO, § 21 NWGO, § 13 Abs. 1 MVKV. Auf den Wohnsitz stellen ab § 8 Abs. 1 HGO, § 11 BbGKomVerf, § 28 Abs. 1 NKomVG.

73 *Burgi*, Kommunalrecht, 5. Aufl. 2015, § 11 Rn. 3.

Meldebescheinigung nachweisen können. Obwohl auch die Einwohner von den Entscheidungen der Kommune betroffen sind, haben sie im Vergleich zu den Bürgern nicht die gleichen Möglichkeiten, durch Wahlen zu partizipieren. Ausgeschlossen sind diejenigen, die keine deutsche Staatsangehörigkeit oder die eines EU-Mitgliedstaates besitzen. Damit ist jeder Bürger zwingend auch Einwohner, allerdings ist nicht jeder Einwohner zwingend auch Bürger.

Die Bürger einer Gemeinde sind im Vergleich zu den Einwohnern mit erweiterten Rechten, aber auch Pflichten ausgestattet.<sup>74</sup> Für die Bürger besteht in der Regel nach den Kommunalverfassungsordnungen eine Pflicht zur Erfüllung gemeindlicher Aufgaben in Form des Ehrenamtes oder einer ehrenamtlichen Tätigkeit.<sup>75</sup> Die Heranziehung zu dieser Pflicht steht in der Regel im Ermessen der Gemeinde.<sup>76</sup>

Die Bürger können entweder zur Ausübung einer ehrenamtlichen Tätigkeit durch Bestellung verpflichtet werden<sup>77</sup> oder diese durch Wahl als Mitglied der Gemeindevertretung ausüben. Die Ausübung von kommunalen Mandaten wird sogar als Prototyp des Ehrenamtes angesehen.<sup>78</sup> Dieses Beispiel veranschaulicht den Zusammenhang zwischen Ehrenamt, Wahlrecht und Bürgerstatus.

Für Geflüchtete kommt die für den Bürger vorgesehene Verpflichtung und die daraus ableitbare gesicherte Berechtigung des Ehrenamtes oder ehrenamtlicher Tätigkeit mangels der deutschen Staatsangehörigkeit nicht in Betracht. Zwar ist rechtssystematisch nicht ausgeschlossen, dass Geflüchtete an dem Pflichtenkreis ehrenamtlicher Tätigkeit oder am Ehrenamt partizipieren dürfen. Es bedarf hierzu aber besonderer Regelungen.<sup>79</sup> In

Niedersachsen ist zum Beispiel in § 38 Abs. 2 S. 1 NKomVG geregelt, dass Bürgerinnen und Bürger verpflichtet sind, Ehrenämter und ehrenamtliche Tätigkeiten für die Kommune zu übernehmen und auszuüben. § 38 Abs. 2 S. 3 NKomVG sieht aber auch vor, dass anderen Personen als Bürgerinnen und Bürgern Ehrenämter und sonstige ehrenamtliche Tätigkeiten von der Kommune mit deren Einverständnis übergeben werden können. Damit wird die Übertragung eines Ehrenamtes oder einer ehrenamtlichen Tätigkeit an Geflüchtete mit deren Einverständnis ermöglicht.<sup>80</sup>

Die Tatsache, dass die Kommunalverfassungsordnungen überwiegend regeln, wer zum Ehrenamt oder zur ehrenamtlichen Tätigkeit verpflichtet ist, führt rein faktisch dazu, dass nur diese Verpflichteten auch die ehrenamtliche Tätigkeit oder die Ehrenämter ausüben (zum Beispiel bei Wahlvorständen). Damit wird dieser Bereich anderen als den Verpflichteten aber nur schwer zugänglich. Es scheint gerade in Bezug auf die Hilfsbereitschaft der Menschen in der Flüchtlingskrise angebracht, durch die gesetzlichen Regelungen stärker den Kreis der Berechtigten als den Kreis der Verpflichteten in den Blick zu nehmen, schließlich wohnt der ehrenamtlichen Tätigkeit eine sozialintegrative Funktion inne.<sup>81</sup> Gesetzesformulierungen, die nur auf den Kreis der Verpflichteten abstellen, stehen der gesellschaftlichen Anerkennung der ehrenamtlichen Tätigkeit entgegen und entspringen mit Blick auf die geschichtliche Entwicklung des Ehrenamtes einer gesellschaftlich überholten Geisteshaltung. Die Gesetzesregelungen sollten daher danach formuliert werden, wer zu einer Tätigkeit berechtigt ist.

74 Zum Wandel der Bürgergemeinde zur Einwohnergemeinde vgl. *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 2 Rn. 25.

75 *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 2 Rn. 26.

76 Wansleben, in: Kommunalverfassungsrecht NRW (Held/Winkel/Wansleben), § 28 Rn. 2 [Stand August 2016].

77 So z.B. die Tätigkeit als Schöffe bei Gericht im Sinne von § 31 GVG.

78 *Groß*, Hat das kommunale Ehrenamt eine Zukunft?, in: *Waechter* (Hrsg.), *Grenzüberschreitende Diskurse*. Festgabe für Hubert Treiber, 2010, S. 447.

79 So dürfen mit Einverständnis der Betroffenen auch „anderen Personen“ als dem Bürger ehrenamtliche Tätigkeiten übertragen werden, vgl. § 30 Abs. 1 S. 2 KVG-LSA, § 17 Abs. 1 S. 2 GO Sachsen; § 38 Abs. 2 S. 3 NKomVG.

80 *Wefelmeier*, in: *Praxis der Kommunalverwaltung Niedersachsen* (Blum/Baumgarten/Freese/et al.), § 38 NKomVG Rn. 11 [Stand September 2016].

81 *Wilmes*, *Gemeinsam engagiert? Ehrenamtliches Engagement von Migrantinnen und Migranten*, in: *Wolfgang Stadler* (Hrsg.), *Mehr vom Miteinander. Wie bürgerschaftliches Engagement sozialen Zusammenhalt stärken kann*. Sonderband TUP, 2016, S. 21.

## 2.2 „Integrationsoffenheit“ der Kommunalverfassungsordnungen

Unter der Prämisse, dass sich die Berechtigung zur ehrenamtlichen Tätigkeit bzw. zum Ehrenamt rechtssicher aus dem Bürger- bzw. Einwohnerstatus ableitet, präsentiert sich das jeweilige Landesrecht unterschiedlich integrationsoffen. Begreift man den Bürgerstatus als Endstadium der Integration, welcher im Fall von Geflüchteten durch Einbürgerung aufgrund des Staatsangehörigkeitsrechts erreicht wird, so ist der Status als Einwohner lediglich ein Zwischenschritt oder auch Mittel zur Integration. Gleich verhält es sich, wenn andere Personen als Bürger oder Einwohner zum Anknüpfungspunkt werden. Soweit daher die Bundesländer nicht nur den Bürger, sondern auch den Einwohner oder sogar andere Personen in den Pflichtenkreis der ehrenamtlichen Tätigkeit oder des ehrenamtlichen Engagements mit einbeziehen, können diese als „integrationsoffener“ im Vergleich zu den Bundesländern qualifiziert werden, die den Pflichtenkreis nur auf den Bürger beschränken.<sup>82</sup>

So ist in einigen Bundesländern die Verpflichtung zur Ausübung des Ehrenamtes oder der ehrenamtlichen Tätigkeit nicht ausschließlich vom Bürgerstatus abhängig. Einige Kommunalverfassungsordnungen beziehen auch andere Personen als den Bürger in den ehrenamtlichen Pflichtenkreis mit ein.<sup>83</sup> Insofern wäre eine ehrenamtliche Tätigkeit von Geflüchteten in diesen Ländern rechtssicher möglich, wenn sie als Einwohner oder als „andere Personen“ zu qualifizieren wären. Andere Personen könnten diejenigen sein, die weder die deutsche noch eine Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates haben und auch nicht in der Gemeinde wohnen.

Auffallend ist, dass zum Teil gerade in diesen „integrationsoffeneren“ Bundesländern die Einrichtung von Ausländerbeiräten oder sogenannten Integrationsbeiräten in den Kommunalverfassungsordnungen fest verankert bzw. teilweise zwingend vorgesehen ist, sofern ein bestimmter

Anteil an ausländischer Bevölkerung besteht.<sup>84</sup> Bei diesen Gremien handelt es sich um Interessenvertretungen der in der jeweiligen Kommune lebenden Ausländerinnen und Ausländer. Die Ausländerbeiräte haben die Aufgabe, die Kommune in den Angelegenheiten der ausländischen Bevölkerung zu beraten, ihre Interessen zu vertreten und in das kommunale Leben zu integrieren.<sup>85</sup> Es handelt sich damit bereits um bestehende Partizipationsstrukturen auf kommunaler Ebene, die zu einer Verzahnung mit den jeweiligen Kommunalverwaltungen führen. Mittlerweile lässt sich bei der Benennung der Ausländerbeiräte ein Trend zum Namenswechsel in Integrations- oder Migrationsbeiräte erkennen.<sup>86</sup> Allerdings können auch je nach Landesrecht bestimmte Ausländergruppen von der Teilhabe an diesen Strukturen ausgeschlossen sein.<sup>87</sup> Ein Engagement von Geflüchteten wäre hier aber ansonsten grundsätzlich möglich. Die jeweiligen Kommunalverfassungsordnungen können für die Tätigkeit im Ausländerbeirat ebenfalls eine Aufwandsentschädigung vorsehen.<sup>88</sup> Sofern sich Geflüchtete in diesem Bereich engagieren, sind die Vorgaben von § 7 SGB IV zu beachten. Danach darf die Aufwandsentschädigung nicht über den tatsächlichen Aufwand hinausgehen, da sie sonst in den Bereich der Beschäftigung hineinreichen könnte.<sup>89</sup> Im Zuge der steigenden Zahl von Geflüchteten wird den Ausländer- bzw. Integrationsbeiräten eine bedeutendere Rolle zukommen.

## 3. Ehrenamtliches Engagement von Geflüchteten

Ehrenamtliches Engagement von Geflüchteten ist unabhängig von den beschriebenen Voraussetzungen möglich, wenn es im Einklang mit den rechtlichen Regelungen steht. In einem Rechtsstaat dürfen keine rechtsfreien Bereiche existieren.

82 Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Hessen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Sachsen, Sachsen-Anhalt.  
83 Vgl. § 28 Abs. 1 GO NRW, § 18 Abs. 2 GemO RLP, § 22 HGO, § 38 Abs. 2 S. 3 NKomVG; nach § 19 SHGO soll Einwohnerinnen und Einwohnern die Übernahme von Ehrenämtern und ehrenamtlicher Tätigkeit ermöglicht werden.

84 Exemplarisch § 84 HGO, § 27 GO NRW, § 56 GO RLP.  
85 Siehe hierzu ausführlich *Wagner*, Der Ausländerbeirat, 2000, S. 49.  
86 *Edinger/Höhlein*, Vom Ausländerbeirat zum Beirat für Migration und Integration, LSK 2009, 260688, zitiert nach *beck*.  
87 In Nordrhein-Westfalen sind z.B. Asylbewerber nach § 27 Abs. 4 Nr. 2 GO NRW nicht wahlberechtigt. Solche Einschränkungen sind z.B. dem hessischen Recht nicht zu entnehmen.  
88 Zum Beispiel § 84 Abs. 6 i.V.m. § 27 HGO.  
89 *Seewald*, in: *Kasseler Kommentar zum Sozialversicherungsrecht* (Leitherer), § 7 SGB IV Rn. 119b [Stand September 2013].



Sofern daher öffentlich-rechtliche Vorschriften nicht einschlägig sind, greifen häufig die Regelungen des Privatrechts. Gerade ehrenamtliches Engagement in Verbänden und Organisationen unterfällt oft den Regelungen des Vereinsrechts. Sofern ein Engagement im Rahmen eines rechtsfähigen Vereins (sogenannter eingetragener Verein) erfolgt, sind die Vorschriften des Vereinsrechts im BGB in Verbindung mit der Vereinssatzung maßgeblich.



© Barbara Frommann

Sofern Ausländer dort nicht ausdrücklich von der Ausübung eines Engagements im Rahmen der Tätigkeit des Vereins ausgeschlossen sind, ist von einer Möglichkeit des ehrenamtlichen Engagements im Rahmen des Vereins auszugehen.

Seit einem Urteil des Bundesarbeitsgerichts vom 29. August 2012<sup>90</sup> steht fest, dass eine Beschäftigungserlaubnis für das Ausüben einer ehrenamtlichen Tätigkeit auch bei Zahlung einer geringen Aufwandsentschädigung grundsätzlich nicht erforderlich ist. Bestehen Zweifel, ob ein Praktikum, ein Arbeitsverhältnis oder ehrenamtliches Engagement vorliegt, dann sollte die Ausländerbehörde mit einbezogen werden.

Geflüchtete könnten sich aber auch freiwillig selbst in Initiativen engagieren. Obwohl man in diesem Fall davon ausgehen würde, dass es sich um lose, rechtlich ungebundene Zusammenschlüsse handelt, ist dieser Befund nicht zwingend. Denn schneller als gedacht kann es in solchen Fällen zur Gründung eines nicht rechtsfähigen Vereins oder

einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts kommen. Gegebenenfalls ist für dieses Engagement wieder eine Beschäftigungserlaubnis erforderlich.<sup>91</sup>

Sofern sich Geflüchtete ehrenamtlich engagieren, sind diese Zusammenschlüsse immer der rechtlichen Bewertung zugänglich. Aus juristischer Sicht muss dieser Zusammenschluss bewertet werden können. Das ist zum Beispiel relevant, wenn es darum geht, dass Veranstaltungen oder Demonstrationen organisiert, vielleicht sogar Personen beschäftigt werden oder mit den Veranstaltungen Geld eingenommen wird. Die Bewertungen einzelner Detailfragen können vorliegend vom Gesellschaftsrecht bis zum Arbeitsrecht, vom Steuerrecht bis zum Sozialversicherungsrecht reichen.

In solchen Fällen können freiwillige Flüchtlingsinitiativen wieder schnell den Regelungen der Erwerbstätigkeit unterworfen sein. In der Praxis stellen sich auch weitere Fragen, zum Beispiel wer haftet, wenn es bei den organisierten Veranstaltungen zu Schäden kommt.

Maßgeblich ist daher die Rechtsform, in der die Geflüchteten sich engagieren. Initiativen von Geflüchteten könnten als Gesellschaft bürgerlichen Rechts (BGB-Gesellschaft oder auch GbR genannt) im Sinne von §§ 705 ff. BGB zu qualifizieren sein. Voraussetzung für das Bestehen einer GbR ist der Abschluss eines Gesellschaftsvertrages, die Erreichung eines gemeinsamen Zweckes und die Leistung von vereinbarten Beiträgen. In der Regel wird bei Geflüchtetenorganisationen ein gemeinsamer Zweck bestehen. Zudem reichen Leistungen auch immaterieller Art aus. Im Einzelfall wird zu prüfen sein, ob es durch den Zusammenschluss einer Geflüchtetenorganisation zum Abschluss eines Gesellschaftsvertrages gekommen sein könnte. Ein Vertrag muss nach der allgemeinen Vertragslehre nicht etwa schriftlich und ausdrücklich geschlossen werden. Er kann auch stillschweigend durch ein bestimmtes Verhalten (konkludent) geschlossen werden. Entscheidend ist, ob diejenigen, die sich zur Geflüchteteninitiative zusammengeschlossen haben, einen Rechtsbindungswillen hatten, das heißt, ob durch den Zusammenschluss die

90 BAG, 10 AZR 499/11.

91 Instruktiv *Böttcher*, Ehrenamtliches Engagement – aber bitte nicht von Flüchtlingen?, abrufbar unter [www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag\\_bottcher\\_100611.pdf](http://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag_bottcher_100611.pdf) (31.10.2016).

Herbeiführung von Rechtsfolgen gewünscht wird. Diese Frage muss im Einzelfall beantwortet werden. Sofern die Initiative auch im Rechtsverkehr auftritt, ist ein Rechtsbindungswille der Teilnehmerinnen und Teilnehmer wohl zu bejahen. Die hinter dem Zusammenschluss stehenden Personen wären dann als Gesellschafter zu qualifizieren, sofern sie denn im Sinne des BGB auch als geschäftsfähig einzustufen sind und überhaupt die Voraussetzungen erfüllen, um Verträge abschließen zu können. Soweit durch den Zusammenschluss keine Gesetze verletzt werden, ist ein solcher Vertragsschluss grundsätzlich als zulässig anzusehen.<sup>92</sup> Solange kein wirtschaftlicher Zweck mit dieser Initiative verfolgt wird, können auch die Erfordernisse von etwaigen Beschäftigungserlaubnissen (siehe unten) außer Betracht bleiben. Eine umfassende Beurteilung ist letztlich von der konkreten Ausgestaltung abhängig.

Dieses Beispiel verdeutlicht, dass eine rechtssichere Einschätzung bei der Frage von „ehrenamtlichem Engagement“ von Geflüchteten facettenreich ist. Bei der Beurteilung kommt es daher auf den Einzelfall an.

Letztendlich ist eine rechtssichere Beurteilung leichter möglich, wenn es sich zum Beispiel um anerkannte Programme mit Bezug zu Geflüchteten handelt, da in diesem Fall bereits alle damit zusammenhängenden Fragen des ehrenamtlichen Engagements meistens strukturiert beantwortet worden sind.



© iStock

So besteht zum Beispiel im Bereich des Freiwilligendienstes seit den Gesetzesnovellierungen nunmehr explizit die Möglichkeit, dass auch Geflüchtete im Rahmen von Sonderprogrammen ebenfalls als Freiwillige tätig werden können. Mit dem Asylpaket I wurde für Asylberechtigte, Flüchtlinge, subsidiär Schutzberechtigte und Asylbewerber, bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist, die Möglichkeit geschaffen, am Sonderprogramm „Bundesfreiwilligendienst mit Flüchtlingsbezug“ teilzunehmen. Durch Art. 5 des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes wurde das Bundesfreiwilligengesetz um einen Paragraphen ergänzt. Nach § 18 Bundesfreiwilligengesetz hat der genannte Personenkreis die Möglichkeit, im Freiwilligendienst tätig zu sein. Die Freiwilligen müssen volljährig sein. Außerdem ist eine Tätigkeit im Rahmen des Sonderprogramms nur möglich, wenn eine Beschäftigungserlaubnis vorliegt. Der Teilnehmerkreis ist daher stärker begrenzt als bei ehrenamtlichem Engagement.

Die Ableistung in Teilzeit mit mehr als 20 Stunden pro Woche ist auch für unter 27-jährige Freiwillige möglich.

Geflüchtete können zu allen in der anerkannten Einsatzstelle genehmigten Tätigkeiten eingesetzt werden. Leistungen aus dem Bundesfreiwilligendienst (BFD) werden insbesondere nach § 7 des Asylbewerberleistungsgesetzes angerechnet. Für das Sonderprogramm können Einsatzstellen neu anerkannt werden. Außerdem werden alle Freiwilligen, die ihren Dienst im Sonderprogramm leisten, pädagogisch besonders begleitet. Die Regelung ist allerdings bis zum 31. Dezember 2018 befristet.<sup>93</sup>

92 Der Zusammenschluss setzt einen Gesellschaftsvertrag voraus, der nach § 134 BGB nichtig sein kann, sofern er gegen ein gesetzliches Verbot verstößt.

93 Abrufbar unter <https://www.bundesfreiwilligendienst.de/aktuelles/news/detail/News/sonderprogramm-bundesfreiwilligendienst-mit-fluechtlingsbezug.html> (31.10.2016).

# H ERWERBSTÄTIGKEIT, DURCHFÜHRUNG VON PRAKTIKA UND REFERENTENTÄTIGKEIT

Im folgenden Abschnitt wird dargestellt, unter welchen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen sich Geflüchtete in Initiativen und Vereinen, kommunalen Einrichtungen sowie der Kommunalverwaltung als Referenten oder als Praktikanten betätigen können.

## I. Durchführung eines Praktikums in Vereinen, Kommunalverwaltungen oder kommunalen Einrichtungen

Bei der Ausübung von Praktika in Vereinen, Kommunalverwaltungen oder kommunalen Einrichtungen kommt es auf die Vereinssatzung oder die Satzung der jeweiligen kommunalen Einrichtung an. Kommunalverwaltungen meinen die Kommunen als Verwaltungsorgane, kommunale Einrichtungen hingegen können auch kommunale Betriebe oder Gesellschaften sein, die in der Form des Privatrechts betrieben werden, an denen aber mehrheitlich Kommunen beteiligt sind. Gibt es dort keine ausdrücklichen Regelungen, die der Durchführung eines Praktikums durch eine Ausländerin bzw. einen Ausländer entgegenstehen, so sind die allgemeinen Regeln, die sich aus den übrigen Gesetzen ergeben, anwendbar. Diese werden im Folgenden dargestellt.

### 1. Aufnahme eines Praktikums

#### 1.1 Der Begriff des Praktikanten

Praktikanten sind Personen, die regelmäßig vor Aufnahme, gelegentlich aber auch während der Dauer oder nach Abschluss eines Studiums aufgrund entweder einer Studien- oder Prüfungsordnung der Hochschule oder einer sonstigen Ausbildungsordnung eine mit ihrer wissenschaftlichen Ausbildung zusammenhängende praktische Tätigkeit verrichten müssen, um mit den in einem Beruf verwendeten Materialien, Werkzeugen und Maschinen vertraut gemacht zu werden und

dadurch den einschlägigen Vorlesungen an der Hochschule folgen zu können.<sup>94</sup>



© panthermedia.net\_Rawpixel

Von dieser Definition umfasst sind zum Beispiel Praktika, die von Schülern allgemeinbildender Schulen abgeleistet werden,<sup>95</sup> eine berufspraktische Tätigkeit, die in einer Ausbildungsordnung als Teil einer Gesamtausbildung neben einem Studium vorgeschrieben ist,<sup>96</sup> und zum Beispiel die unentgeltliche Beschäftigung zur wissenschaftlichen Ausbildung für den zukünftigen Beruf.<sup>97</sup>

94 Seewald, Kasseler Kommentar zum Sozialversicherungsrecht (Leitherer), § 7 SGB IV Rn. 169 [Stand September 2013]; BSG Urst. v. 30.01.1963 – 3 RK 81/59, BSGE 18, 254, 255 = NJW 1963, 1372; dass. Urst. v. 25.11.1971 – 5 RKn 70/69, BSGE 33, 229, 230; dass. Urst. v. 18.04.1975 – 3/12 RK 10/73, BSGE 39, 223, 227 = NJW 1975, 1909; dass. Urst. v. 17.12.1980, BSGE 51, 88 f.; dass. Urst. v. 26.06.1985 – 12 RK 12/84, BSGE 58, 218, 220.

95 Seewald, Kasseler Kommentar zum Sozialversicherungsrecht (Leitherer), § 7 SGB IV Rn. 176 [Stand September 2013].

96 Seewald, Kasseler Kommentar zum Sozialversicherungsrecht (Leitherer), § 7 SGB IV Rn. 173 [Stand September 2013].

97 Seewald, Kasseler Kommentar zum Sozialversicherungsrecht (Leitherer), § 7 SGB IV Rn. 170 [Stand September 2013].

## 1.2 Das Erfordernis einer Erwerbserlaubnis für ein Praktikum

Für ein Praktikum ist ein Aufenthaltstitel, der zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt, erforderlich, wenn das Praktikum eine Beschäftigung gemäß § 7 Abs. 1 SGB IV darstellt (§ 4 Abs. 3 i.V.m. § 2 Abs. 2 AufenthG).

Als Beschäftigung gilt grundsätzlich auch die Ausübung einer Tätigkeit im Rahmen von betrieblichen Praktikanten- und Volontärverhältnissen.<sup>98</sup> Entscheidend für die Einordnung als Beschäftigung ist, ob das Praktikum in persönlicher Abhängigkeit durchgeführt wird.<sup>99</sup> Bei einer Beschäftigung in einem fremden Betrieb liegt eine persönliche Abhängigkeit vor, wenn der Beschäftigte im Hinblick auf Zeit, Dauer und Art der Ausführung einem umfassenden Weisungsrecht des Arbeitgebers unterliegt.<sup>100</sup>

Nach einem Beschluss des Oberlandesgerichts Oldenburg vom 9. April 2010<sup>101</sup> kommt es für die Einordnung als Beschäftigung nicht darauf an, ob tatsächlich ein Entgelt gezahlt wurde, sondern darauf, ob ein Entgelt zu zahlen gewesen wäre. Dies kann der Fall sein, wenn der Beschäftigte in den Betrieb eingegliedert ist.<sup>102</sup>

Eine solche Eingliederung ist nicht gegeben – und damit liegt auch kein Arbeitsverhältnis, sondern ein „Einfühlungsverhältnis ohne Vergütungsanspruch“ vor, wenn „ein ganz loses Rechtsverhältnis eigener Art“ gegeben ist, „welches sich von einem Arbeitsverhältnis – insbesondere auch von einem Probearbeitsverhältnis – dadurch unterscheidet, dass der in den Betrieb aufgenommene potentielle Arbeitnehmer während der Einfühlungsphase keine Pflichten übernimmt, insbesondere keine

Arbeitspflicht hat, da er nicht dem Direktions- oder Weisungsrecht des potentiellen Arbeitgebers unterliegt, sondern lediglich dem Hausrecht des Betriebsinhabers untersteht [...]“.<sup>103</sup> Wesentliches Merkmal eines Einfühlungsverhältnisses ist danach die fehlende Verpflichtung zur Arbeitsleistung bzw. die fehlende Weisungsbefugnis des Arbeitgebers.<sup>104</sup>

Eine Erlaubnis zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit ist für Ausländer daher nicht erforderlich, wenn der Praktikant im Rahmen seines Praktikums keine Pflichten übernimmt, keine Arbeitspflicht hat und er nicht den Weisungen des potenziellen Arbeitgebers unterliegt. In diesem Fall muss keine Genehmigung bei der Ausländerbehörde beantragt werden und es ist auch keine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erforderlich.

In der Praxis ist eine solche Situation lediglich im Rahmen einer Hospitanz vorstellbar, da dort keinerlei Aufgaben übernommen werden und der Praktikant lediglich eine beobachtende Stellung innehat.

Bereits bei der Vereinbarung der wöchentlichen Praktikumsstunden und der Vereinbarung der Praktikumsdauer ist von einer Arbeitspflicht auszugehen. Die Entscheidung bzw. Einordnung als Beschäftigung liegt jedoch letztendlich im Ermessen der zuständigen Ausländerbehörde.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass bei einem Praktikumsverhältnis auch eine Eingliederung in den Betrieb vorliegt, weshalb eine Beschäftigung im Sinne von § 7 Abs. 1 SGB IV anzunehmen ist. Die Aufnahme des Praktikums erfordert dann einen Aufenthaltstitel, der zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt.<sup>105</sup> In der Regel muss daher vor Beginn eines Praktikums die Erlaubnis der Ausländerbehörde beantragt werden. Außerdem muss grundsätzlich die Bundesagentur für Arbeit der Aufnahme einer Beschäftigung zustimmen.<sup>106</sup>

98 DA Aufenthaltsgesetz Nr. 1.2.212.

99 Rittweger, in: BeckOK SGB IV (Rolfs/Giesen/Kreikebohm/et al.), § 7 Rn. 4 [Stand 01.06.2013]; Seewald, Kasseler Kommentar zum Sozialversicherungsrecht (Leitherer), § 7 SGB IV Rn. 171, Rn. 50 [Stand September 2013].

100 BSG Ur. v. 22.06.2005 – B 12 KR 28/03 R, Beck RS 2005, 42507; dass. Ur. v. 27.07.2011 – B 12 KR 10/09 R, NJOZ 2012 827, 828; dass. Ur. v. 28.09.2011 – B 12 R 17/09 R, BeckRS 2012, 67108; Plagemann/Seifert, in: Münchener Anwalts Handbuch Sozialrecht (Plagemann), 4. Aufl. 2013, § 6 Rn. 3.

101 OLG Oldenburg, Beschl. v. 09.04.2010 – 2 SsRs 46/10, NStZ-RR 2010, 217 f.

102 Arbeitsgericht Weiden, Ur. v. 07.05.2008 – 1 Ca 64/08 C, BeckRS 2008, 57570.

103 Sächsisches Landesarbeitsgericht, Ur. v. 05.03.2004 – 2 Sa 386/03.

104 Vgl. Arbeitsgericht Weiden, Ur. v. 07.05.2008 – 1 Ca 64/08 C, BeckRS 2008, 57570.

105 § 2 Abs. 2 i.V.m. § 4 Abs. 3 AufenthG.

106 Die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit ist seit dem 1. August 2015 für bestimmte Praktika nicht mehr erforderlich (siehe G I. 3.1).



## 2. Aufnahme einer Tätigkeit als Referent

Die Tätigkeit als Referent kann als selbstständige Tätigkeit, als unselbstständige Beschäftigung oder auch als ehrenamtliches Engagement eingeordnet werden. Die Einordnung hängt von der Ausgestaltung des Verhältnisses zum Auftraggeber ab. Maßgeblich ist zunächst die Unterscheidung von unselbstständiger und selbstständiger Beschäftigung. Im Vergleich zu einer selbstständigen Beschäftigung zeichnet sich die unselbstständige Beschäftigung durch eine Kombination verschiedener Merkmale aus.<sup>107</sup> Entscheidend ist, dass in Bezug auf den unselbstständig Tätigen, auch Arbeitnehmer genannt, dem Arbeitgeber ein Weisungsrecht hinsichtlich Zeit, Dauer und Art der Ausführung als Ausdruck der persönlichen Abhängigkeit zusteht. Ferner ist der Arbeitnehmer häufig in einen Betrieb eingegliedert und arbeitet mit anderen Personen zusammen, denen er sich gegebenenfalls unterzuordnen hat. Vergütet wird die meistens im Voraus zu erbringende Arbeitsleistung in Form von Einzelhonoraren oder Monatsentgelten.

Im Vergleich zur selbstständigen Beschäftigung besteht für den Arbeitenden kein eigenes unternehmerisches Risiko. Ein Selbstständiger verfügt frei über die eigene Arbeitskraft und ist völlig frei in der Gestaltung seiner Tätigkeit und Arbeitszeit. Zudem besteht meistens auch eine eigene Betriebsstätte.

Zu einer selbstständigen Tätigkeit zählen auch Honorarjobs, stundenweise honorierte Dolmetschertätigkeit und pauschale Aufwandsentschädigungen.<sup>108</sup> In Einzelfällen kann eine Abgrenzung Schwierigkeiten bereiten, insbesondere dann, wenn es eindeutig an den beschriebenen Kriterien fehlt. Die Einordnung als selbstständige oder unselbstständige Tätigkeit hängt von dem **Gesamtbild** der zu erbringenden Arbeitsleistung ab.<sup>109</sup>

In beiden Fällen ist für die Ausübung sowohl einer selbstständigen als auch einer unselbstständigen Tätigkeit eine Erwerbserlaubnis im Sinne von § 4 Abs. 2 S. 1 i.V.m. § 2 Abs. 2 AufenthG erforderlich.

Soweit eine Tätigkeit als Referent ohne jegliche Vergütung zur Diskussion steht, könnte es sich auch um ehrenamtliches Engagement handeln (siehe dazu die Ausführungen unter F).

## 3. Aufnahme einer Erwerbstätigkeit

Die Möglichkeit der Durchführung eines Praktikums in Vereinen, Kommunalverwaltungen oder kommunalen Einrichtungen sowie die Aufnahme einer Tätigkeit als Referent ist in vielen Fällen von der Möglichkeit der Geflüchteten abhängig, eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Im Folgenden wird daher dargestellt, unter welchen Bedingungen Geflüchtete eine Erwerbstätigkeit ausüben können.

### 3.1 Allgemeines

Eine Erwerbstätigkeit ist die selbstständige Tätigkeit und die Beschäftigung im Sinne von § 7 SGB IV (§ 2 Abs. 2 AufenthG).

Nach § 7 SGB IV ist eine Beschäftigung die nicht selbstständige Arbeit, insbesondere in einem Arbeitsverhältnis. In beiden Fällen gilt der



© Eva Roeder

107 Vgl. BSG Urt. v. 22.06.2005 – B 12 KR 28/03 R, Beck RS 2005, 42507; dass. Urt. v. 27.07.2011 – B 12 KR 10/09 R, NJOZ 2012, 827, 828; dass. Urt. v. 28.09.2011 – B 12 R 17/09 R, BeckRS 2012, 67108; *Plagemann/Seifert*, in: Münchener Anwaltshandbuch Sozialrecht (Plagemann), 4. Aufl. 2013, § 6 Rn. 3; DA Aufenthaltsgesetz Nr. 1.2.212.

108 *Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. (Hrsg.)*, Leitfaden, Arbeitserlaubnisrecht für Flüchtlinge und MigrantInnen, 7. Aufl., S. 9.

109 BSG Urt. v. 22.06.2005 – B 12 KR 28/03 R, Beck RS 2005, 42507; dass. Urt. v. 27.07.2011 – B 12 KR 10/09 R, NJOZ 2012, 827, 828; dass. Urt. v. 28.09.2011 – B 12 R 17/09 R, BeckRS 2012, 67108; *Plagemann/Seifert*, in: Münchener Anwaltshandbuch Sozialrecht (Plagemann), 4. Aufl. 2013, § 6 Rn. 3.

Grundsatz, dass die Betätigung als Arbeitnehmer oder als Selbstständiger erst erlaubt werden muss.<sup>110</sup>

Die Entscheidung über den Aufenthalt samt Beschäftigung obliegt den zuständigen Ausländerbehörden und den Auslandsvertretungen des Bundes.<sup>111</sup> Vor der Aufnahme einer Beschäftigung muss in der Regel die Erlaubnis der Ausländerbehörde beantragt werden. In bestimmten Fällen sind die Zustimmung und die Durchführung einer Vorrangprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit erforderlich. Das Einholen der Zustimmung geschieht in einem rein internen Verfahren zwischen der Ausländerbehörde und der Bundesagentur für Arbeit.<sup>112</sup>

Die Bundesagentur für Arbeit darf der Ausübung einer Beschäftigung zustimmen, wenn eine Rechtsvorschrift Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt gewährt und ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorliegt<sup>113</sup>. Im Rahmen der Vorrangprüfung hat sie zudem zusätzlich zu prüfen, ob negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt durch die Beschäftigung von Ausländern zu erwarten sind und ob im konkreten Fall bevorrechtigte Arbeitnehmer zur Verfügung stehen.<sup>114</sup> Weitere Voraussetzung für die Erteilung der Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit ist, dass die antragstellende

Person nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen beschäftigt wird als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer. Für Berufe, die sich auf der sogenannten „Positivliste“<sup>115</sup> befinden, ist eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit nicht erforderlich. Für diese Berufe hat die Bundesagentur für Arbeit festgestellt, dass die Aufnahme einer Beschäftigung durch Ausländer arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist. Mit dem Integrationsgesetz wurde ferner die Vorrangprüfung für Asylbewerber und Geduldete befristet für drei Jahre ausgesetzt (siehe H I. 3.4.4).

In bestimmten Fällen bedarf die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit aber nicht einer vorherigen Erlaubnis durch die Ausländerbehörde, das heißt, eine gesonderte Erlaubnis ist nicht einzuholen, weil sie sich entweder aus dem Gesetz, einer Rechtsverordnung oder aus einem Aufenthaltstitel ergibt.<sup>116</sup> So zum Beispiel, wenn der Aufenthaltstitel ausdrücklich die Ausübung einer Erwerbstätigkeit erlaubt oder wenn die Regelungen des Aufenthaltsgesetzes ausdrücklich vorsehen, dass die Ausübung einer Erwerbstätigkeit erlaubt ist (zum Beispiel § 9 Abs. 1 S. 2 AufenthG für die Niederlassungserlaubnis).

Im Fall einer nicht selbstständigen Tätigkeit ist eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit entbehrlich, wenn durch Rechtsverordnung (BeschV, AufenthV) bestimmt ist, dass die Ausübung der Beschäftigung ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zulässig ist oder die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ausdrücklich durch das Gesetz erlaubt ist (wie zum Beispiel bei der Niederlassungserlaubnis). In allen anderen Fällen sind grundsätzlich die Beantragung einer Erwerbserlaubnis bei der Ausländerbehörde und die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erforderlich.

110 Dienelt, in: *Ausländerrecht* (Renner/Bergmann/Dienelt), 10. Aufl. 2013, § 4 Rn. 80; *Röseler/Sußmann*, in: *Ausländerrecht* (Renner/Bergmann/Dienelt), 10. Aufl. 2013, § 39 Rn. 2.

111 Dienelt, in: *Ausländerrecht* (Renner/Bergmann/Dienelt), 10. Aufl. 2013, § 4 Rn. 83.

112 Bundesagentur für Arbeit, *Praktische Tätigkeit für Asylbewerber und Geduldete* (Stand September 2016), abrufbar unter [www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mjc3/~edisp/16019022dstbai772426.pdf](http://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mjc3/~edisp/16019022dstbai772426.pdf) (31.10.2016).

113 *Röseler/Sußmann*, in: *Ausländerrecht* (Renner/Bergmann/Dienelt), 10. Aufl. 2013, § 39 Rn. 5; *Bundesagentur für Arbeit*, Merkblatt 7, *Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland* (Stand August 2017), abrufbar unter [www.google.de/ur?sa=t&rt=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiwkaGqxv7VAhUcKvAKHdxzAxEQFgggMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.arbeitsagentur.de%2Fzentraler-Content%2FVeroeffentlichungen%2FMerkblatt-Sammlung%2FMB7-Beschaeftigung-ausl-AN.pdf&usq=AFQjCNGQLYihZjgNqkC9XFDnUewdvIX-cA](http://www.google.de/ur?sa=t&rt=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiwkaGqxv7VAhUcKvAKHdxzAxEQFgggMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.arbeitsagentur.de%2Fzentraler-Content%2FVeroeffentlichungen%2FMerkblatt-Sammlung%2FMB7-Beschaeftigung-ausl-AN.pdf&usq=AFQjCNGQLYihZjgNqkC9XFDnUewdvIX-cA) (30.08.2017).

114 § 39 Abs. 3 i.V.m. § 39 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG; bevorrechtigte Arbeitnehmer sind deutsche Staatsangehörige, Bürger eines EU- oder EWR-Staates, der Schweiz oder sonstige Ausländerinnen und Ausländer, die deutschen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern hinsichtlich der Arbeitsaufnahme gleichgestellt sind.

115 Abrufbar unter [https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mdex/~edisp/16019022dstbai447048.pdf?\\_ba.sid=L6019022DSTBAI447051](https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mdex/~edisp/16019022dstbai447048.pdf?_ba.sid=L6019022DSTBAI447051) (31.10.2016).

116 Dienelt, in: *Ausländerrecht* (Renner/Bergmann/Dienelt), 10. Aufl. 2013, § 4 Rn. 87.

### 3.2 Tätigkeiten, für die eine Erwerbserlaubnis nicht erforderlich ist

#### 3.2.1 Tätigkeiten, die nicht als Beschäftigung gelten

Für Tätigkeiten, die nach der Beschäftigungsverordnung (BeschV) nicht als Beschäftigung gelten, ist ein Aufenthaltstitel, der die Ausübung einer Erwerbstätigkeit erlaubt, nicht erforderlich.<sup>117</sup> Ausländer können in diesen Fällen ein Praktikum in Vereinen oder Kommunalverwaltungen machen, ohne dass sie einer Erlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung bedürfen. Dies gilt für viele Tätigkeiten. Im Folgenden werden die für diesen Praxisleitfaden einschlägigen Tätigkeiten aufgeführt, wenn sie bis zu drei Monate innerhalb eines Zeitraums von zwölf Monaten ausgeübt werden (§ 30 Nr. 2 BeschV):

- die Beschäftigung im Rahmen eines gesetzlich geregelten oder auf einem Programm der Europäischen Union (EU) beruhenden Freiwilligendienstes (FSJ, FÖJ, BFD), § 14 Abs. 1 Nr. 1 BeschV
- die Beschäftigung vorwiegend aus karitativen oder religiösen Gründen, § 14 Abs. 1 Nr. 2 BeschV
- eine Ferienbeschäftigung von bis zu 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von zwölf Monaten, die von der Bundesagentur für Arbeit an Studierende sowie Schülerinnen und Schüler ausländischer Hochschulen und Fachschulen vermittelt worden ist, § 14 Abs. 2 BeschV
- Praktika, die während eines Aufenthalts zum Zweck der schulischen Ausbildung oder des Studiums, das vorgeschriebener Bestandteil der Ausbildung ist oder zur Erreichung des Ausbildungszieles nachweislich erforderlich ist, absolviert werden, § 15 Nr. 1 BeschV
- Praktika im Rahmen eines von der EU oder der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit finanziell geförderten Programms (wie zum Beispiel Leonardo da Vinci, Sokrates, Tempus), § 15 Nr. 2 BeschV
- Praktika mit einer Dauer von bis zu einem Jahr im Rahmen eines internationalen Austauschprogramms von Verbänden, öffentlich-rechtlichen Einrichtungen oder studentischen Organisationen an Studierende oder Absolventen ausländischer Hochschulen im Einvernehmen mit der Bundesagentur für Arbeit, § 15 Nr. 3 BeschV
- Praktika von Fach- und Führungskräften, die ein Stipendium aus öffentlichen deutschen Mit-

teln, Mitteln der EU oder Mitteln internationaler zwischenstaatlicher Organisationen erhalten (Regierungspraktika), § 15 Nr. 4 BeschV

- Praktika mit einer Dauer von bis zu einem Jahr während eines Studiums an einer ausländischen Hochschule, die nach dem vierten Semester studienfachbezogen im Einvernehmen mit der Bundesagentur für Arbeit ausgeübt werden, § 15 Nr. 5 BeschV



© Pachamama Connexion e.V

#### 3.2.2 Erlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung kraft Gesetzes

Ausländern, denen kraft Gesetzes die Ausübung einer Erwerbstätigkeit erlaubt ist, ist sowohl die selbstständige als auch die unselbstständige Tätigkeit immer erlaubt. Eine Beschäftigungserlaubnis bzw. die Erlaubnis zur Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit muss in diesen Fällen nicht gesondert bei der Ausländerbehörde beantragt werden<sup>118</sup> und auch eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zur Aufnahme der Tätigkeit ist nicht erforderlich.

Dies betrifft Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis, die auf der Grundlage einer Entscheidung des Bundesministeriums des Innern oder der von ihm bestimmten Stelle zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland aufgenommen wurden, § 22 AufenthG; Ausländer, die eine Aufenthaltserlaubnis aufgrund der gesetzlichen Bleiberechtsregelung mit Stichtag gemäß § 23 Abs. 1 i.V.m. § 104a AufenthG erhalten

117 DA BeschV Nr. 2.30.001.

118 Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. (Hrsg.), Leitfaden Arbeitserlaubnisrecht für Flüchtlinge und MigrantInnen, 7. Aufl. 2015, S. 8.

haben; Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis, die aus besonderen politischen Gründen durch ein Aufnahmeverfahren des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) aufgenommen wurden, § 23 Abs. 2 AufenthG; Asylberechtigte gemäß § 25 Abs. 1 AufenthG und sowohl anerkannte Flüchtlinge als auch subsidiär Schutzberechtigte gemäß § 25 Abs. 2 AufenthG.

### 3.3. Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen

Bei Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen bedarf es für die Beschäftigung (unselbstständige Tätigkeit) keiner Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit.<sup>119</sup> Es findet in diesem Fall weder eine Vorrang- noch eine Überprüfung der Vergleichbarkeit der Arbeitsbedingungen statt.

Die Erlaubnis der Ausländerbehörde wird jedoch dann benötigt, wenn die Ausübung der Erwerbstätigkeit nicht bereits durch Gesetz erlaubt ist (siehe H I. 3.2.2). In diesem Fall ist die Erlaubnis aber nur formaler Natur.<sup>120</sup>

Eine formale Erlaubnis der Ausländerbehörde ist dann erforderlich, wenn es sich um eine Aufnahme aus dem Ausland aus völkerrechtlichen oder dringenden humanitären Gründen auf der Grundlage einer politischen Einzelfallentscheidung (§ 22 S. 1 AufenthG) sowie um eine Aufnahme durch die obersten Landesbehörden (§ 23 Abs. 1 AufenthG) handelt. Auch in einem Härtefall (§ 23a AufenthG) sowie bei einem Aufenthalt zum Zwecke des vorübergehenden Schutzes oder des vorübergehenden Aufenthaltes (§ 24 AufenthG) ist eine formale Erlaubnis der Ausländerbehörde erforderlich. In Opferschutzfällen bzw. anderen Konstellationen des § 25 Abs. 3–5 und § 25a AufenthG muss zwar eine Erlaubnis der Ausländerbehörde beantragt werden, eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit ist jedoch nicht erforderlich.<sup>121</sup> Etwas anderes gilt für die Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit. Hier muss in den genannten Fallgruppen grundsätzlich die Erlaubnis

der Ausländerbehörde sowie die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit eingeholt werden.<sup>122</sup>

### 3.4 Aufnahme einer Beschäftigung durch Asylbewerber und Geduldete

#### 3.4.1 Aufnahme einer Beschäftigung durch Asylbewerber

Für die Beschäftigung von Asylbewerbern gelten die Vorschriften des Asylverfahrensgesetzes. Asylbewerbern darf in den ersten drei Monaten des Aufenthalts keine Arbeitserlaubnis erteilt werden, § 61 Abs. 2 AsylG. Ein geduldeter oder rechtmäßiger Voraufenthalt wird jedoch auf die Wartezeit angerechnet, § 61 Abs. 2 S. 2 AsylG. Solange Asylbewerber verpflichtet sind, in der Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, dürfen sie keiner Beschäftigung nachgehen. Diese Pflicht kann zwischen sechs Wochen und sechs Monaten betragen, weshalb auch die Wartezeit bis zu sechs Monaten andauern kann.<sup>123</sup> Für Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten<sup>124</sup>, die nach dem 31. August 2015 einen Asylantrag gestellt haben, wurde mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz ein generelles Beschäftigungsverbot eingeführt.<sup>125</sup>



© iStock

119 § 31 BeschV.

120 *Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. (Hrsg.), Leitfaden Arbeitslaubnisrecht für Flüchtlinge und MigrantInnen*, 7. Aufl., S. 18 ff.

121 § 31 BeschV.

122 *Körtek/Reidel, Arbeitsmarktzugang für Ausländer*, 2016, S. 65.

123 § 61 Abs. 1, § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG.

124 Sichere Herkunftsstaaten sind Albanien, Bosnien und Herzegowina, Ghana, Kosovo, Mazedonien, Montenegro, Senegal und Serbien.

125 § 61 Abs. 2 S. 4 AsylG.



Nach Ablauf der Wartezeit muss grundsätzlich die Ausländerbehörde die Aufnahme der Beschäftigung genehmigen und dies in der Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung vermerken.

Für Asylbewerber, die sich in einer Erstaufnahmeeinrichtung befinden, besteht eine Verpflichtung zur Arbeit in ihrer Unterkunft oder bei staatlichen, kommunalen oder gemeinnützigen Trägern, wenn ihnen eine entsprechende Arbeitsgelegenheit zur Verfügung gestellt wird. Für diese Tätigkeiten ist eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit gemäß § 39 AufenthG nicht erforderlich.<sup>126</sup>

### 3.4.2 Aufnahme einer Beschäftigung durch Geduldete

Die Voraussetzungen für die Beschäftigung von Geduldeten ergeben sich aus der Beschäftigungsverordnung (BeschV). Die Ausübung einer Beschäftigung kann erlaubt werden, wenn sich Personen seit drei Monaten erlaubt, geduldet oder mit einer Aufenthaltsgestattung im Bundesgebiet aufgehalten haben.<sup>127</sup> Die Wartezeit von drei Monaten ist nicht einzuhalten, wenn die Beschäftigung nicht der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit bedarf (siehe H I. 3.4.3). Für geduldete Personen aus sicheren Herkunftsstaaten, die nach dem 31. August 2015 einen Asylantrag gestellt haben, gilt künftig ein generelles Beschäftigungsverbot (§ 61 Abs. 2 S. 4 AsylG).<sup>128</sup>

Die Ausländerbehörde muss die Aufnahme der Beschäftigung genehmigen und dies in der Bescheinigung über die Duldung vermerken. Geduldeten darf die Ausübung einer Beschäftigung nicht erlaubt werden, wenn die Einreise zum Zweck des Bezugs von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) erfolgt ist (Missbrauchsfälle)<sup>129</sup>, wenn aufenthaltsbeendende Maßnahmen aus Gründen, die sie selbst zu vertreten haben, nicht vollzogen werden können<sup>130</sup> und wenn sie Staatsangehörige eines sicheren Herkunftsstaates nach § 29a des Asylgesetzes

sind und ihr nach dem 31. August 2015 gestellter Asylantrag abgelehnt wurde.<sup>131</sup>

### 3.4.3 Zustimmungsfreie Praktika für Asylbewerber und Geduldete

Die Beschäftigungsverordnung regelt eine Reihe von Fällen, in denen Asylbewerber und Geduldete Praktika nachgehen dürfen, ohne hierfür eine gesonderte Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zu benötigen.<sup>132</sup> Zustimmungsfrei sind danach verpflichtende Praktika aufgrund einer schulrechtlichen Bestimmung, einer Ausbildungsordnung, einer hochschulrechtlichen Bestimmung oder im Rahmen einer Ausbildung an einer Berufsakademie.<sup>133</sup> Keiner Zustimmung bedürfen ferner Praktika von bis zu drei Monaten, die zur Berufsorientierung, für die Aufnahme eines Studiums<sup>134</sup> oder begleitend zu einer Berufs- oder Hochschulbildung durchgeführt werden,<sup>135</sup> und Praktika im Rahmen einer Einstiegsqualifizierung oder Berufsausbildungsvorbereitung.<sup>136</sup> Diese Praktika unterliegen nicht dem gesetzlichen Mindestlohn. Zustimmungsfrei ist ferner die Erteilung einer Erlaubnis zur Ausübung einer Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf.<sup>137</sup> Auch Hochqualifizierte, Inhaber einer Blauen Karte EU, wenn sie ein bestimmtes Einkommen erzielen, Absolventen inländischer Hochschulen für eine dem Abschluss adäquate Beschäftigung<sup>138</sup>, Führungskräfte<sup>139</sup> sowie Personen, die in Wissenschaft, Forschung und Entwicklung arbeiten<sup>140</sup>, bedürfen keiner Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zur Ausübung der Beschäftigung. Zustimmungsfrei ist auch eine Beschäftigung im Rahmen eines gesetzlich geregelten oder auf einem Programm der Europäischen Union beruhenden Freiwilligendienstes (FSJ, FÖJ, BFD) oder wenn es sich um eine Beschäftigung aus vorwiegend karitativen oder religiösen Gründen handelt.<sup>141</sup> Gleiches gilt auch für Praktika im Rahmen eines von der EU

126 DA Aufenthaltsgesetz Nr. 1.2.236.

127 § 32 Abs. 1 BeschV.

128 Bundesagentur für Arbeit, Praktische Tätigkeit für Asylbewerber und Geduldete (Stand Dezember 2015), abrufbar unter [www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mjc3/~edisp/16019022dstbai772426.pdf](http://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mjc3/~edisp/16019022dstbai772426.pdf) (31.10.2016).

129 § 60a Abs. 6 Nr. 1 AufenthG.

130 § 60a Abs. 6 Nr. 2 AufenthG.

131 § 60a Abs. 6 Nr. 3 AufenthG.

132 § 32 Abs. 1, 2 und 4 BeschV.

133 § 22 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 Mindestlohngesetz.

134 § 22 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 Mindestlohngesetz.

135 § 22 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 Mindestlohngesetz.

136 § 22 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 Mindestlohngesetz.

137 § 32 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 4 BeschV.

138 § 32 Abs. 2 Nr. 1, Abs. 4 i.V.m. § 2 Abs. 1 BeschV.

139 § 32 Abs. 2 Nr. 1, Abs. 4 i.V.m. § 3 Nr. 1–3 BeschV.

140 § 32 Abs. 2 Nr. 1, Abs. 4 i.V.m. § 5 BeschV.

141 § 32 Abs. 2 Nr. 1, Abs. 4 i.V.m. § 14 Abs. 1 BeschV.

oder der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit finanziell geförderten Programms (wie zum Beispiel Leonardo da Vinci, Sokrates, Tempus).<sup>142</sup> Auch neue Praktikumsstellen im Rahmen eines neu geschaffenen Programms, das von der EU oder der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit gefördert wird, sind zustimmungsfrei. Entscheidend ist, dass es sich um einen nach einem Gesetz oder auf der Grundlage eines EU-Programms geförderten Freiwilligendienst handelt.

Eine Beschäftigung im Betrieb eines im selben Haushalt lebenden Familienangehörigen bedarf ebenso keiner Zustimmung<sup>143</sup> wie die Beschäftigung von Personen, die in Tagesdarbietungen bis zu 15 Tage im Jahr auftreten oder die als Berufssportler, Mannequin oder Fotomodell beschäftigt werden.<sup>144</sup> Außerdem kann die Ausländerbehörde nach einem vierjährigen Aufenthalt die Arbeitserlaubnis für jede Beschäftigung ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erteilen.<sup>145</sup>

#### 3.4.4 Aufnahme einer Beschäftigung ohne Vorrangprüfung

Mit dem Integrationsgesetz wurde die Vorrangprüfung für Asylbewerberinnen und -bewerber und Geduldete befristet für drei Jahre ausgesetzt. Die Bundesagentur für Arbeit prüft im Rahmen der Erteilung der Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung daher nur noch die Vergleichbarkeit der Arbeitsbedingungen. Die Prüfung, ob eine Stellenbesetzung mit einer ausländischen Bewerberin bzw. einem ausländischen Bewerber keine nachteiligen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt hat und keine bevorrechtigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für die zu besetzende Stelle zur Verfügung stehen, entfällt.

## II. Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen

Mit dem Integrationsgesetz, das am 6. August 2016 in Kraft getreten ist, wurde für Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, die nicht mit einer schnellen Entscheidung rechnen können, eine Verpflichtung zur Wahrnehmung von Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen

(FIM) eingeführt. Mit den Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen sollen Geflüchtete bereits vor Abschluss ihres Asylverfahrens niedrigschwellig an den deutschen Arbeitsmarkt herangeführt werden und Einblicke in das berufliche und gesellschaftliche Leben in Deutschland erhalten. Gleichzeitig sollen so sinnvolle Beschäftigungen in und außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen geschaffen werden, um Geflüchteten die Möglichkeit zu geben, zum Gemeinwohl beizutragen und sich einzubringen.<sup>146</sup> Unterschieden wird zwischen sogenannten internen FIM, die von einer Aufnahmeeinrichtung oder vergleichbaren Einrichtungen (insbesondere ausgelagerte Unterkünfte von Aufnahmeeinrichtungen sowie Gemeinschaftsunterkünfte nach Asylgesetz) durchgeführt werden, sowie sogenannten externen – zusätzlichen – FIM, für die staatliche, kommunale oder gemeinnützige Träger verantwortlich sind. Die Maßnahmenträger schaffen geeignete Arbeitsgelegenheiten, die von der nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zuständigen Behörde bei der Agentur für Arbeit beantragt werden. Gemeinnützige, kommunale oder staatliche Träger können in diesem Rahmen Arbeitsgelegenheiten zur Aufnahme in den Antrag vorschlagen. Auf der Grundlage von bewilligten Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen unterstützen die Maßnahmenträger die nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zuständige Behörde bei der Auswahl der Teilnehmenden.<sup>147</sup> Die Behörde darf zur Auswahl geeigneter Teilnehmerinnen und Teilnehmer personenbezogene Daten der Leistungsberechtigten erheben, wie zum Beispiel Angaben zum Bildungsstand, zur beruflichen Qualifikation, zum Vorliegen einer Beschäftigung und zu Sprachkenntnissen.<sup>148</sup> Für die geleistete Arbeit wird eine Aufwandsentschädigung in Höhe von 80 Cent je Stunde gezahlt, soweit der Leistungsberechtigte nicht im Einzelfall höhere notwendige Aufwendungen nachweist, die ihm durch die Wahrnehmung der Arbeitsgelegenheit entstehen.<sup>149</sup> Wird gegen die Pflicht zur Teilnahme an der FIM verstoßen, dann erfolgt eine Kürzung der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Asylbewerberinnen und Asylbewerber aus

142 § 32 Abs. 2 Nr. 1, Abs. 4 i.V.m. § 15 Nr. 2 BeschV.

143 § 32 Abs. 2 Nr. 4, Abs. 4 BeschV.

144 § 32 Abs. 2 Nr. 1, Abs. 4 i.V.m. § 22 Nr. 3–5 BeschV.

145 § 32 Abs. 2 Nr. 5, Abs. 4 BeschV.

146 Abrufbar unter [www.bmas.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2016/kabinett-macht-weg-fuer-arbeitsgelegenheiten.html](http://www.bmas.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2016/kabinett-macht-weg-fuer-arbeitsgelegenheiten.html) (31.10.2016).

147 Richtlinie für das Arbeitsmarktprogramm „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen“ vom 20.07.2016.

148 § 5a Abs. 4 AsylbLG.

149 § 5 Abs. 2 AsylbLG.

sicheren Herkunftsstaaten nach § 29a AsylG sowie Leistungsberechtigte, die geduldet oder vollziehbar ausreisepflichtig sind, haben keinen Zugang zu Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen.



© Pachamama Connexion e.V

# I RECHTSSTELLUNG DER GEFLÜCHTETEN

Damit staatliche und nicht staatliche Akteure Projekte ehrenamtlichen Engagements von Geflüchteten anstoßen können, sind Grundkenntnisse im Bereich des Asyl- und Aufenthaltsrechts unabdingbar. Ziel dieses Abschnitts ist es daher, einen Überblick über die im Asylverfahren festgestellte Rechtsstellung von Geflüchteten, die damit zusammenhängenden Aufenthaltsstatus und die sich daraus ableitenden Rechte und Pflichten zu skizzieren sowie einen ersten Einstieg in die Thematik zu ermöglichen. Zunächst ist zu bestimmen, wie das in diesem Bereich maßgebliche Recht systematisch einzuordnen ist.

## I. Systematische Einordnung

Die Bestimmung der Rechtslage von Geflüchteten ist Teil des Ausländer- und Asylrechts. Diese früher klassischerweise dem Nationalstaat vorbehaltene Rechtsmaterie ist historisch gesehen dem besonderen Polizeirecht und damit dem besonderen Verwaltungsrecht zuzuordnen.<sup>150</sup>

Die heutige Rechtsarchitektur des Asyl- und Aufenthaltsrechts besteht aus unterschiedlichen Regelungen auf verschiedenen Ebenen der Normenhierarchie.<sup>151</sup> Neben dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, einfachen Gesetzen und Verordnungen oder den Vollzug dieses Rechtsgebiets steuernden Verwaltungsvorschriften haben auch die Vorgaben des Europarechts und Regelungen des Völkerrechts maßgeblichen Einfluss auf diese Rechtsmaterie.

Obleich sich durch die Ablösung des Ausländergesetzes (AuslG)<sup>152</sup> durch das am 1. Januar 2005 in Kraft getretene Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet

(Aufenthaltsgesetz – AufenthG)<sup>153</sup> eine Abkehr von der klassischen Gefahrenabwehr hin zur Steuerung, Begrenzung und Integration von Ausländern vollzog<sup>154</sup>, ist diese Offenheit jedoch auch heute nur auf bestimmte Ausländergruppen, insbesondere EU-Bürger, Selbstständige und Hochqualifizierte<sup>155</sup>, beschränkt.

Dabei hat sowohl das Aufenthaltsgesetz als auch das Asylverfahrensgesetz (AsylG)<sup>156</sup> durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007 (Richtlinienumsetzungsgesetz) europarechtlich determinierte grundlegende Reformen erfahren. Insgesamt wurden durch dieses Gesetz elf europäische Richtlinien in innerstaatliches Recht umgesetzt. Weitere Gesetzesrevisionen erfolgten 2008 im Hinblick auf die Arbeitsmigration mit dem Ziel, Geduldeten mit erfolgreichem Ausbildungsabschluss oder einem Studium einen Zugang zum Arbeitsmarkt zu gewähren.<sup>157</sup> Sicherheitsrechtlich relevante Revisionen sowie weitere Anpassungen an das EU-Recht erfuhr das Aufenthaltsgesetz in den Jahren 2011 und 2012.<sup>158</sup> Vorläufig abgeschlossen schien die Reform des Aufenthaltsrechts durch die Umsetzung der Hochqualifiziertenrichtlinie der EU vom 1. Juni 2012.<sup>159</sup>

Im Jahre 2013 erfolgten daran anschließend Änderungen zum Beschäftigungsrecht sowie zur Verbesserung der Rechte von international

150 *Hailbronner*, Asyl- und Ausländerrecht, 3. Aufl. 2014, Rn. 27.

151 *Hailbronner*, Asyl- und Ausländerrecht, 3. Aufl. 2014, Rn. 27.

152 Ausländergesetz vom 28.04.1965, BGBl. I, S. 353.

153 Aufenthaltsgesetz vom 30.07.2004, BGBl. I, S. 1950.

154 *Hailbronner*, Asyl- und Ausländerrecht, 3. Aufl. 2014, Rn. 27.

155 *Steller*, Deutschland auf dem Weg zu einem Willkommensrecht? Zur Umsetzung der EU-Hochqualifiziertenrichtlinie in deutsches Recht zum 1.8.2012, ZAR 2013, S. 1 ff.

156 Asylgesetz vom 02.09.2008, BGBl. I, S. 1798.

157 *Hailbronner*, Asyl- und Ausländerrecht, 3. Aufl. 2014, Rn. 30.

158 Umsetzung der Verordnung Nr. 2252/2004/EG vom 13.12.2004, Abl. EU Nr. L 385, 1; Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten vom 30.07.2009, BGBl. I, S. 2437.

159 RL 2009/50/EG, BGBl. I, S. 1224.



Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern.<sup>160</sup>

Aufgrund der gestiegenen Zuwanderung von Geflüchteten in den Jahren 2014/2015 hat der Gesetzgeber durch die Verabschiedung des Asylpakets I und II die Regelungen des Aufenthalts- und Asylgesetzes verschärft und damit eine neue Etappe der Novellierung aufenthaltsrechtlicher Regelungen vorgenommen, die durch das Integrationsgesetz ihren vorläufigen Abschluss gefunden hat.

Die im Rahmen des Asylpaketes I beschlossenen Gesetzesvorhaben zielen auf schnellere und strengere Asylverfahren, aber auch auf die Lockerung der Voraussetzungen des Baurechts sowie des Finanzrechts, um die zügige Registrierung und Unterbringung von Schutzsuchenden zu gewährleisten. Mit dem Asylpaket II hat der Gesetzgeber weitere Beschleunigungen des Asylverfahrens im Nachgang zum Asylpaket I vorgenommen. Hintergrund ist der Antragsstau beim BAMF, der sich mittlerweile auch durch neue Wege im Abbau befindet.<sup>161</sup> Zum Zwecke der Beschleunigung des Asylverfahrens wurden – nicht unumstritten – besondere Aufnahmeeinrichtungen, eine neue Verfahrensregelung für beschleunigte Asylverfahren (§ 30a AsylG), die Erweiterung der Regelungen zum Nichtbetreiben des Verfahrens und zu den Mitwirkungspflichten (§ 33 AsylG) sowie die vorübergehende Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten (§ 104 Abs. 13 AufenthG) geregelt.<sup>162</sup>

Vorläufigen Schlusspunkt der Gesetzesnovellierungen stellt das am 7. Juli 2016 vom Bundestag beschlossene Integrationsgesetz<sup>163</sup> dar. Es sieht neben einem sogenannten „Arbeitsmarktpro-

gramm Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen“ für Ausländer, bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist, eine Ausweitung der Ausbildungsförderung nach dem SGB III sowie die Möglichkeit der Erteilung einer Duldung bei der Aufnahme einer qualifizierten Berufsausbildung vor. Es enthält allerdings auch Verschärfungen, wie zum Beispiel die Pflicht für bestimmte Geflüchtete zur Teilnahme an einem Integrationskurs, deren Verletzung mit einer Leistungskürzung geahndet wird. Auch andere Pflichtverletzungen werden mit Leistungskürzungen geahndet, zum Beispiel wenn ein Pass oder Unterlagen zur Klärung der Identität nicht vorgelegt oder ein Termin zur Asylantragstellung nicht wahrgenommen wird. Eine Niederlassungserlaubnis wird zudem nun erst nach fünf und nicht mehr nach drei Jahren erteilt.

## II. Rechtsquellen

Auf alle Vorschriften im Bereich des Rechts, welches für Geflüchtete maßgeblich ist, kann der vorliegende Praxisleitfaden wegen der Komplexität der Rechtsmaterie und der Vielzahl an Regelungen nicht eingehen. Der Leitfaden fokussiert sich lediglich auf die Rechtsvorschriften, die für die Frage des ehrenamtlichen Engagements und die Aufnahme von Praktika oder als Referent, das heißt auch für den Arbeitsmarktzugang relevant sind. Hierzu gehören insbesondere die Regelungen des Grundgesetzes (GG), des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG), der Beschäftigungsverordnung (BeschV), des Asylgesetzes (AsylG) und des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG). Die Regelungsmaterien stehen nicht isoliert nebeneinander, sondern sind normativ verflochten, da sie im Zusammenhang mit dem Staatsbegriff und dem Staatsangehörigkeitsrecht stehen.<sup>164</sup>

### 1. Aufenthaltsgesetz

Das Aufenthaltsgesetz enthält im Wesentlichen Regelungen zur Einreise und zum Aufenthalt von Ausländern, das heißt von Personen, die nicht im Besitz der deutschen Staatsangehörigkeit sind.<sup>165</sup> Es folgt der Gliederungsstruktur „vom Allgemeinen zum Besonderen“.<sup>166</sup> Nach § 1 AufenthG liegt der Zweck des Aufenthaltsgesetzes auch nach der

160 Verordnung des Bundesrates, BGBl. 2013 I, S. 1449; BR-Drs. 379/13.

161 Zum Beispiel durch eine Vereinbarung zwischen dem Kreis Paderborn und BAMF, Asylanträge zur Entscheidung vorzubereiten, abrufbar unter [www.kreis-paderborn.de/kreis\\_paderborn/aktuelles/pressemitteilungen/bundesweit-einzigartiges-pilotprojekt-gestartet.php](http://www.kreis-paderborn.de/kreis_paderborn/aktuelles/pressemitteilungen/bundesweit-einzigartiges-pilotprojekt-gestartet.php). Darüber hinaus hat das BAMF mehrere neue Außenstellen gegründet und seinen Personalbestand deutlich erhöht, abrufbar unter [www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2016/20160707-asylgeschaefftsstatistik-juni.html?nn=1367522](http://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2016/20160707-asylgeschaefftsstatistik-juni.html?nn=1367522) (31.10.2016).

162 Kluth, Das Asylpaket II – eine Gesetzgebung im Spannungsfeld zwischen politischen Versprechen und rechtlich-administrativer Wirklichkeit, ZAR 2016, 121 ff.

163 Integrationsgesetz, BGBl. 2016, S. 1939, 05.08.2016.

164 Dietz, Ausländer- und Asylrecht, 2016, Rn. 12.

165 Art. 116 Abs. 1 GG.

166 Dietz, Ausländer- und Asylrecht, 2016, Rn. 23.

jüngsten Novellierung weiterhin in der Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland. Es ermöglicht und gestaltet Zuwanderung unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen und dient zugleich der Erfüllung der humanitären Verpflichtungen der Bundesrepublik. Es regelt hierzu die Einreise, den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern, sogenannte Drittstaatsangehörige.<sup>167</sup> Ergänzt und konkretisiert wird das Aufenthaltsgesetz durch die Aufenthaltsverordnung (AufenthV). Für den Vollzug des Gesetzes ist die Dienstanweisung DA AufenthG maßgeblich.

## 2. Beschäftigungsverordnung

Die Beschäftigungsverordnung (BeschV) regelt die Zulassungsvoraussetzungen für Ausländer zum Arbeitsmarkt. Die vor dem Asylpaket I und II geltende Beschäftigungsverfahrensverordnung ist in den Regelungen der Beschäftigungsverordnung aufgegangen.

Die BeschV gilt für alle Ausländer, unabhängig vom Aufenthaltswort und davon, ob sie neu einreisen oder sich bereits im Bundesgebiet aufhalten.<sup>168</sup> Die BeschV ist mit der Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern vom 6. Juni 2013<sup>169</sup> für hoch- und mittelqualifizierte Drittstaatsangehörige maßgeblich umgestaltet worden. Diese haben einen erleichterten Zugang. Geringqualifizierte sollen weiterhin nur ausnahmsweise zugelassen werden.<sup>170</sup> Gleichzeitig sollen alle Ausländer mit einer humanitären Aufenthaltserlaubnis uneingeschränkt zu jeder Beschäftigung zugelassen werden.<sup>171</sup>

## 3. Asylgesetz

Aufschluss über die Rechtsstellung von Geflüchteten und das Asylverfahren gibt das durch die Novellierung neu bezeichnete Asylgesetz (AsylG). Es enthält zum Teil Sonderregelungen, die dem Aufenthaltsgesetz vorgehen.<sup>172</sup> Sobald das Asylverfahren mit einer Entscheidung abgeschlossen ist, gelten wieder die Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes.

Nach § 1 AsylG ist das Gesetz nur anwendbar, wenn ein Ausländer im Bundesgebiet Schutz vor politischer Verfolgung oder Abschiebung im Sinne von § 60 Abs. 1 AufenthG sucht. Mit dem Antrag auf Gewährung von Asyl wird gemäß § 3 Abs. 1 AsylG i.V.m. § 60 Abs. 1 AufenthG sowohl über die Anerkennung als Asylberechtigter entschieden als auch die Flüchtlingseigenschaft festgestellt. Dies zeigt anschaulich die normative Verzahnung der beiden Rechtsmaterien.

## III. Die verschiedenen Aufenthaltsstatus sowie die jeweiligen Rechte und Pflichten von Geflüchteten

Nach ihrer Registrierung und Antragstellung wird den Asylsuchenden eine Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (BüMA) ausgestellt. Dieses Instrumentarium gab es bislang nur in der Verwaltungspraxis, durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz ist die BüMA nunmehr gesetzlich verankert.<sup>173</sup> Nachdem die in Deutschland angekommenen Geflüchteten einen Asylantrag gestellt haben, kommen verschiedene Entscheidungsmöglichkeiten in Betracht, die entweder den Menschen aufgrund des festgestellten Status ermöglichen zunächst in Deutschland zu bleiben oder sie zur Ausreise veranlassen. Die Ausländer können wie oben erläutert entweder als Asylberechtigte im Sinne des Art. 16a GG anerkannt werden, ihnen kann die Flüchtlingseigenschaft gemäß § 3 Abs. 1 AsylG zuerkannt werden, sie können als subsidiär Schutzberechtigte nach § 4 Abs. 1 AsylG gelten oder die Behörde stellt fest, dass ein Abschiebeverbot nach § 60 Abs. 5–7 AufenthG besteht und die Antragsteller nicht

167 Hailbronner, Asyl- und Ausländerrecht, 3. Aufl. 2014, Rn. 33.

168 DA BeschV Nr. 2.01.101.

169 BR- Drs. 182/13; BGBl. I, S. 1499.

170 Hailbronner, Asyl- und Ausländerrecht, 3. Aufl. 2014, Rn. 33.

171 § 31 BeschV.

172 § 1 Abs. 1 S. 5 AufenthG; § 1 AsylG.

173 Kluth, Das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz, ZAR 2015, S. 337, 340; kritisch zur BüMA Thym, Schnellere und strengere Asylverfahren. Die Zukunft des Asylrechts nach dem Beschleunigungsgesetz, NVwZ 2015, S. 1625, 1628.

ausgewiesen werden dürfen. Kommt das BAMF zu einer dieser Entscheidungen, wird den Ausländern eine Aufenthaltserlaubnis mit unterschiedlicher Länge und unterschiedlichen Rechten erteilt. Liegen die Voraussetzungen für die Erteilung einer der genannten Aufenthaltserlaubnisse nicht vor, dann wird die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis abgelehnt. Es besteht lediglich die Möglichkeit, eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG oder eine Duldung zu erhalten. Schließlich besteht noch die Möglichkeit, eine Härtefallangabe bei einer Härtefallkommission einzureichen.

Möglich ist ferner, dass den Geflüchteten schon vor ihrer Einreise eine Aufnahmezusage erteilt wurde. Diese Personen reisen entweder mit einem Visum oder mit der Aufnahmezusage und einem Reisepass/Reiseausweis nach Deutschland ein.

Im Folgenden werden die verschiedenen Aufenthaltsstatus und die Voraussetzungen für den Erhalt des jeweiligen Status dargestellt. In diesem Rahmen wird auf die zeitliche Dauer des mit dem Status verbundenen Aufenthaltsrechts sowie auf eine gegebenenfalls vorhandene räumliche Beschränkung eingegangen. Außerdem werden das Bestehen einer Wohnsitzauflage, die Möglichkeit der Arbeitsaufnahme sowie bestehende soziale Ansprüche beschrieben.

### 1. Ausländer mit einer Aufenthaltsgestattung

Ausländer, die in Deutschland um Asyl suchen, erhalten eine Aufenthaltsgestattung für Deutschland.<sup>174</sup> Mit der Aufenthaltsgestattung dürfen sie sich während der Durchführung des Asylverfahrens in der Bundesrepublik aufhalten. Die Aufenthaltsgestattung ist jedoch kein Aufenthaltstitel im Sinne von § 4 Abs. 1 AufenthG und begründet keinen rechtmäßigen Aufenthalt.

Die Gestattung wird für längstens sechs Monate erteilt,<sup>175</sup> wird aber jeweils verlängert, solange über den Asylantrag noch nicht entschieden ist. Ausländer mit einer Aufenthaltsgestattung sind längstens sechs Monate verpflichtet, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen.<sup>176</sup> Danach

erfolgt in der Regel eine Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften, wenn noch nicht über den Asylantrag entschieden wurde.<sup>177</sup> Für Inhaber einer Aufenthaltsgestattung ist der Aufenthalt räumlich auf den Bezirk der Ausländerbehörde beschränkt, in dem die für die Aufnahme des Ausländers zuständige Aufnahmeeinrichtung liegt.<sup>178</sup> Ein Verstoß gegen diese Beschränkung stellt eine Ordnungswidrigkeit dar, die mit einer Geldbuße bis zu 2.500 Euro geahndet werden kann.<sup>179</sup> Ein wiederholter Verstoß ist eine Straftat, die mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit einer Geldbuße bestraft wird.<sup>180</sup>

Von einem Ausländer, der nicht bzw. nicht mehr verpflichtet ist in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen und dessen Lebensunterhalt nicht gesichert ist, kann verlangt werden, dass er in einer bestimmten Gemeinde oder in einer bestimmten Unterkunft wohnt.<sup>181</sup>

Personen mit einer Aufenthaltsgestattung erhalten Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.<sup>182</sup> Für die Dauer der Pflicht, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, darf der Ausländer keine Erwerbstätigkeit ausüben.<sup>183</sup> Im Übrigen kann einem Asylbewerber, der sich seit drei Monaten gestattet im Bundesgebiet aufhält, unter den Voraussetzungen des § 61 Abs. 2 AsylG die Ausübung einer Beschäftigung erlaubt werden (zu den Voraussetzungen für eine Arbeitsaufnahme durch Asylbewerber siehe H I. 3.4). Ausländer mit einer Aufenthaltsgestattung haben einen Anspruch auf Wohngeld<sup>184</sup> sowie einen Anspruch auf BAFöG<sup>185</sup>, wenn sie sich fünf Jahre in Deutschland aufgehalten haben und in dieser Zeit rechtmäßig erwerbstätig gewesen sind.

174 § 55 AsylG.

175 § 63 Abs. 2 AsylG.

176 § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG.

177 § 53 Abs. 1 AsylG.

178 § 56 AsylG.

179 § 86 Abs. 1 AsylG.

180 § 85 Nr. 2 AsylG.

181 § 60 Abs. 2 AsylG.

182 § 1 Abs. 1 Nr. 1 AsylbLG.

183 § 61 Abs. 1 AsylG.

184 § 3 Abs. 5 Nr. 4 WoGG.

185 § 8 Abs. 3 Nr. 1 BAFöG.

## 2. Aufenthalt aus völkerrechtlichen, politischen oder humanitären Gründen

### 2.1 Aufenthaltsgewährung durch die obersten Landesbehörden

Die obersten Landesbehörden können aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland anordnen, dass Ausländern aus bestimmten Staaten oder in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird.<sup>186</sup> Die Entscheidung der obersten Landesbehörden ergeht im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern.<sup>187</sup> Auf der Grundlage dieser Anordnung können dann bestimmte Gruppen von Geflüchteten, die sich in einer akuten Kriegs- oder Krisensituation befinden, legal nach Deutschland kommen. In Niedersachsen wurde zum Beispiel am 22. Dezember 2014<sup>188</sup> (wie bereits am 3. März 2014<sup>189</sup> und am 30. August 2013<sup>190</sup>) von der Landesregierung eine Anordnung erlassen, nach der syrische Staatsangehörige, die vom Bürgerkrieg in Syrien betroffen sind, eine Aufenthaltserlaubnis erhalten können, wenn sie in Niedersachsen enge Verwandte mit einem Aufenthaltsrecht in Deutschland haben, die bereit und in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt während ihres Aufenthalts in Deutschland zu sichern. Zur Einreise nach Deutschland erhalten die syrischen Staatsangehörigen dann ein Visum. Die Aufenthaltserlaubnis wird für längstens drei Jahre ausgestellt und verlängert.<sup>191</sup> Ausländer können eine Niederlassungserlaubnis erhalten, wenn sie seit fünf Jahren im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis sind und unter anderem der Lebensunterhalt gesichert ist sowie mindestens 60 Monate Pflichtbeiträge oder freiwillige Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung geleistet wurden.<sup>192</sup>

Eine gesetzliche räumliche Beschränkung oder Wohnsitzauflage besteht für Inhaber dieser Aufenthaltserlaubnis nicht. Sie haben ferner keine gesetzliche Berechtigung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Inhaber dieser Aufenthaltserlaubnis haben jedoch einen Anspruch auf Leistung von Kindergeld<sup>193</sup> und Elterngeld<sup>194</sup>. Ein Anspruch auf Unterhaltsvorschuss besteht nach drei Jahren, wenn die Betroffenen eine Erwerbstätigkeit ausüben, diese wegen Inanspruchnahme von Elternzeit unterbrochen haben oder Arbeitslosengeld nach SGB III beziehen.<sup>195</sup> Außerdem besteht ein Anspruch auf Kinder- und Jugendhilfe<sup>196</sup>, ein Anspruch auf BAföG<sup>197</sup> sowie auf Wohngeld<sup>198</sup>.

### 2.2 Aufnahme aus besonderen politischen Gründen durch Aufnahmeverfahren des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge

Zur Wahrung besonders gelagerter politischer Interessen kann der Bund bestimmten Ausländergruppen eine Aufnahmezusage erteilen.<sup>199</sup>

In diesem Fall ordnet das Bundesministerium des Innern zunächst im Benehmen mit den obersten Landesbehörden gegenüber dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) an, dass an Ausländer aus bestimmten Staaten eine Aufnahmezusage erteilt wird. Die Bundesländer vollziehen die Aufnahmeentscheidung, indem sie den betroffenen Ausländern entweder eine Aufenthalts- oder eine Niederlassungserlaubnis entsprechend der Aufnahmezusage ausstellen. Zum Beispiel hat der Bundesminister des Innern mit Aufnahmeanordnung vom 18. Juli 2014 im Benehmen mit seinen Länderkollegen die Aufnahme eines dritten

186 § 23 Abs. 1 AufenthG.

187 § 23 Abs. 1 S. 3 AufenthG.

188 RdErl. des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport vom 22.12.2014 – 12230/1-8 (§ 23 Abs. 1 AufenthG).

189 RdErl. des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport vom 03.03.2014 – 12230/1-8 (§ 23 Abs. 1 AufenthG).

190 RdErl. des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport vom 30.08.2013 – 12230/1-8 (§ 23 Abs. 1 AufenthG).

191 § 26 Abs. 1 S. 1 AufenthG.

192 § 26 Abs. 4 i.V.m. § 9 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG.

193 § 1 Abs. 3 Nr. 2c BKGG.

194 § 1 Abs. 7 Nr. 2c BEEG.

195 § 1 Abs. 2a Nr. 2c UhVorschG.

196 § 6 Abs. 2 SGB VIII.

197 § 8 Abs. 2 Nr. 1 BAföG.

198 § 3 Abs. 5 Nr. 2 Alt. 1 WoGG.

199 § 23 Abs. 2 AufenthG.

Kontingents besonders schutzbedürftiger syrischer Geflüchteter beschlossen.<sup>200</sup>

Die Mitgliedstaaten können außerdem weiteren Gruppen von Vertriebenen vorübergehenden Schutz gewähren.<sup>201</sup>

Personen, die von der Aufnahmezusage erfasst sind, haben einen Rechtsanspruch auf den Erhalt des Aufenthaltstitels. Sie sind gesetzlich zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt.<sup>202</sup> Eine gesetzliche räumliche Beschränkung oder Wohnsitzauflage besteht für sie nicht. Erhalten sie jedoch eine Niederlassungserlaubnis, kann diese mit einer Wohnsitzauflage verbunden werden.<sup>203</sup> Ausländer, die aufgrund einer Aufnahmezusage aufgenommen werden, haben einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II<sup>204</sup>, einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB XII<sup>205</sup>, einen Anspruch auf Kinder- und Jugendhilfe<sup>206</sup>, einen Anspruch auf BAföG<sup>207</sup>, einen Anspruch auf Wohngeld<sup>208</sup> sowie einen Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs<sup>209</sup>.

### 2.3 Aufenthalt auf der Grundlage einer Einzelfallentscheidung der Härtefallkommission

Die Aufenthaltserlaubnis wird auf der Grundlage einer Einzelfallentscheidung der Härtefallkommission an vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer in besonders gelagerten Härtefällen gewährt.<sup>210</sup> Die Ausländer, an die dieser Aufenthaltstitel ausgestellt wird, befinden sich in einer Situation, in der nach den allgemeinen, im Aufenthaltsgesetz festgelegten Erteilungs- und Verlängerungsvoraussetzungen für einen Aufenthaltstitel keine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann.<sup>211</sup> Die weitere Anwesenheit des Ausländers im Bundesgebiet muss jedoch durch dringende humanitäre oder persönliche Gründe gerechtfertigt sein. Bevor diese Aufenthaltserlaubnis ausgestellt wird, muss ein mehrstufiges Verfahren durchgeführt werden. Die Landesregierung bestimmt zunächst eine Härtefallkommission, die die oberste Landesbehörde ersucht, dem betroffenen Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. Diese entscheidet auf der Grundlage des Härtefallersuchens im Rahmen einer Ermessensentscheidung, ob sie anordnet, dass dem Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis gewährt wird. Die Aufenthaltserlaubnis wird für längstens drei Jahre ausgestellt und verlängert.<sup>212</sup> Sind die Ausländer seit fünf Jahren im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis, können sie eine Niederlassungserlaubnis erhalten, wenn sie seit fünf Jahren im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis sind und unter anderem der Lebensunterhalt gesichert ist sowie mindestens 60 Monate Pflichtbeiträge oder freiwillige Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung geleistet wurden.<sup>213</sup>

Inhaber dieses Aufenthaltstitels unterliegen keiner gesetzlichen räumlichen Beschränkung oder Wohnsitzauflage. Auch eine gesetzliche Erwerbserlaubnis besteht nicht. Inhaber mit einer Aufenthaltserlaubnis aufgrund eines Härtefallersuchens haben jedoch einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II<sup>214</sup>, einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB XII<sup>215</sup>, Ansprüche auf Kindergeld<sup>216</sup> und auf Elterngeld<sup>217</sup>. Ein Anspruch auf Unterhaltsvor-

200 Abrufbar unter [https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2014/07/2014-07-20\\_BMI\\_Anordnung\\_HAP\\_10.000-3\\_Syrien\\_mit\\_Anlagen.pdf](https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2014/07/2014-07-20_BMI_Anordnung_HAP_10.000-3_Syrien_mit_Anlagen.pdf) (31.10.2016). Weitere Beispiele: Beschluss der Ministerpräsidenten der Bundesländer vom 09.01.1991, neu geregelt durch den Umlaufbeschluss der IMK vom 18.11.2005 über die Aufnahme von Personen jüdischer Abstammung aus den Gebieten der ehemaligen Sowjetunion; Aufnahmezusage an 2.500 irakische Geflüchtete aus Lagern in Syrien und Jordanien aufgrund der Anordnung des BMI vom 05.12.2008; am 08./09.12.2011 Beschluss der Innenministerkonferenz (IMK) für eine permanente Beteiligung Deutschlands an der Neuaufnahme und Neuansiedlung besonders schutzbedürftiger Geflüchteter aus Drittstaaten (*resettlement*).

201 § 23 Abs. 3 i.V.m. § 24 AufenthG. Gemäß § 23 Abs. 3 AufenthG kann die Anordnung vorsehen, dass § 24 ganz oder teilweise entsprechend Anwendung findet. Damit wird der Richtlinie über Mindestnormen für die Gewährung von vorübergehendem Schutz Rechnung getragen, wonach es den Mitgliedstaaten unbenommen bleibt, vorübergehenden Schutz gemäß der Richtlinie weiteren Gruppen von Vertriebenen zu gewähren.

202 § 23 Abs. 2 S. 5 AufenthG.

203 § 23 Abs. 2 S. 4 AufenthG.

204 § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 SGB II i.V.m. § 1 Abs. 1 AsylbLG.

205 § 23 Abs. 2 SGB XII i.V.m. § 1 Abs. 1 AsylbLG.

206 § 6 Abs. 2 SGB VIII.

207 § 8 Abs. 2 Nr. 1 BAföG.

208 § 3 Abs. 5 Nr. 2 Alt. 1 WoGG.

209 § 44 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG.

210 § 23a AufenthG.

211 *Hailbronner*, Asyl- und Ausländerrecht, 3. Aufl. 2014, Rn. 616 ff.

212 § 26 Abs. 1 S. 1 AufenthG.

213 § 26 Abs. 4 i.V.m. § 9 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG.

214 § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 SGB II i.V.m. § 1 Abs. 1 AsylbLG.

215 § 23 Abs. 2 SGB XII i.V.m. § 1 Abs. 1 AsylbLG.

216 § 1 Abs. 3 Nr. 2c BKGG.

217 § 1 Abs. 7 Nr. 2c BEEG.



schluss besteht nach drei Jahren, wenn die Betroffenen eine Erwerbstätigkeit ausüben, diese wegen Inanspruchnahme von Elternzeit unterbrochen haben oder Arbeitslosengeld nach SGB III beziehen.<sup>218</sup> Außerdem haben sie einen Anspruch auf Kinder- und Jugendhilfe<sup>219</sup>, einen Anspruch auf BAföG<sup>220</sup> und einen Anspruch auf Wohngeld<sup>221</sup>.



© panthermedia.net\_Randolf Berold

## 2.4 Asylanerkennung

Nach § 25 Abs. 1 AufenthG wird Asylberechtigten nach Art. 16a GG eine Aufenthaltserlaubnis erteilt. Voraussetzung ist, dass der Asylbewerber unanfechtbar als Asylberechtigter anerkannt und er nicht aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ausgewiesen worden ist. Eine Anerkennung als Asylberechtigter erfolgt bei staatlicher Verfolgung, die sich in ihrer Zielrichtung gegen eine bestimmte politische Überzeugung, religiöse Grundentscheidung, Rasse, Nationalität oder soziale Gruppenzugehörigkeit richtet, sofern eine Fluchtalternative innerhalb des Herkunftslandes oder anderweitiger Schutz vor Verfolgung nicht besteht.<sup>222</sup> Ist keine staatliche Zurechenbarkeit von Verfolgungsmaßnahmen gegeben, besteht kein Recht auf Asyl. Damit werden Verfolgungen im Zusammenhang mit Krieg und Bürgerkrieg weitgehend ausgeschlossen. In Deutschland scheidet die Anerkennung als

Asylberechtigter vielfach an der Einreise über einen sicheren Drittstaat (Art. 16a Abs. 2 GG).

Die Ausländerbehörden, die die Aufenthaltserlaubnis erteilen, sind an die Entscheidung des BAMF, das über die Anerkennung als Asylberechtigter entscheidet, gebunden.

Anerkannte Asylberechtigte haben die Rechtsstellung eines Flüchtlings nach der Genfer Flüchtlingskonvention.<sup>223</sup> Ihnen wird eine Aufenthaltserlaubnis für drei Jahre ausgestellt.<sup>224</sup> Nach fünf Jahren besteht ein Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, wenn unter anderem hinreichende Sprachkenntnisse vorliegen und der Lebensunterhalt überwiegend gesichert ist.<sup>225</sup> Asylberechtigt sind auch Ausländer, denen Familienasyl nach § 26 Abs. 1 und 2 AufenthG gewährt worden ist.<sup>226</sup> Anerkannte Asylberechtigte sind gesetzlich zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt.<sup>227</sup> Mit dem Integrationsgesetz wurde für Asylberechtigte eine Wohnsitzauflage eingeführt.<sup>228</sup> Asylberechtigte sind danach verpflichtet, für den Zeitraum von drei Jahren ab Anerkennung oder Erteilung der Aufenthaltserlaubnis ihren Wohnsitz in dem Bundesland zu nehmen, dem der Asylbewerber zur Durchführung seines Asylverfahrens zugewiesen wurde. Allerdings greift diese nicht, wenn der Betroffene, dessen Ehegatte, eingetragener Lebenspartner oder minderjähriges Kind einer Arbeit nachgeht, welche mindestens 15 Stunden pro Woche beträgt.

Personen mit einer Asylanerkennung haben Ansprüche nach dem SGB II<sup>229</sup>, Ansprüche nach dem SGB XII<sup>230</sup>, Ansprüche auf Kindergeld<sup>231</sup>, Elterngeld<sup>232</sup>, Unterhaltsvorschuss<sup>233</sup>, einen Anspruch auf Kinder- und Jugendhilfe<sup>234</sup>, einen Anspruch auf BAföG<sup>235</sup>, einen Anspruch auf

218 § 1 Abs. 2a Nr. 2c UhVorschG.

219 § 6 Abs. 2 SGB VIII.

220 § 8 Abs. 2 Nr. 1 BAföG.

221 § 3 Abs. 5 Nr. 2 Alt. 1 WoGG.

222 *Frings/Tießler-Marenda*, Ausländerrecht für Studium und Beratung, 2. Aufl. 2012, S. 148 f.

223 § 2 AsylG.

224 § 26 Abs. 1 S. 2 AufenthG.

225 § 26 Abs. 3 AufenthG.

226 AllgVwV zum AufenthG Nr. 25.1.8.

227 § 25 Abs. 1 S. 4 AufenthG.

228 § 12a AufenthG.

229 § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 SGB II i.V.m. § 1 Abs. 1 AsylbLG.

230 § 23 Abs. 2 SGB XII i.V.m. § 1 Abs. 1 AsylbLG.

231 § 1 Abs. 3 Nr. 2 BKGG.

232 § 1 Abs. 7 Nr. 2 BEGG.

233 § 1 Abs. 2a Nr. 2 UhVorschG.

234 § 6 Abs. 2 SGB VIII.

235 § 8 Abs. 2 Nr. 1 BAföG.

Wohngeld<sup>236</sup> sowie einen Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs.<sup>237</sup>

## 2.5 Anerkennung als Flüchtling oder als subsidiär Schutzberechtigter

§ 60 Abs. 1 und 2 AufenthG und § 25 Abs. 2 AufenthG regeln die Aufenthaltsgewährung für zwei verschiedene Gruppen: die Anerkennung als Flüchtling<sup>238</sup> und die Anerkennung als subsidiär Schutzberechtigter<sup>239</sup>. Ein Ausländer ist nach § 3 AsylG ein Flüchtling nach der GFK, wenn er sich aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe außerhalb des Landes (Herkunftsland) befindet, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt und dessen Schutz er nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Furcht nicht in Anspruch nehmen will oder in dem er als Staatenloser seinen vorherigen gewöhnlichen Aufenthalt hatte und in das er nicht zurückkehren kann oder wegen dieser Furcht nicht zurückkehren will, und keine Ausschlussgründe eingreifen.

Subsidiär schutzberechtigt ist ein Ausländer, der stichhaltige Gründe vorgebracht hat, dass ihm in seinem Herkunftsland ein ernsthafter Schaden droht. Als ernsthafter Schaden gelten die Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe, Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung oder eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts, sofern keine Ausnahme eingreift.<sup>240</sup>

Voraussetzung für die Anerkennung als Flüchtling oder als subsidiär Schutzberechtigter ist, dass dem Ausländer dieser Status vom BAMF unanfechtbar zuerkannt wurde und die betroffene Person nicht aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ausgewiesen worden ist. Die durch das BAMF neuerdings vollzogene Kehrtwende, Geflüchtete aus Syrien nur als subsidiär Schutzberechtigte anzuerkennen, hielt der

gerichtlichen Prüfung durch die Verwaltungsgerichte nicht stand.<sup>241</sup>

Die Ausländerbehörden, die die Aufenthaltserlaubnis ausstellen, sind an die Entscheidung des BAMF gebunden. Hinsichtlich der Erteilung einer Aufenthalts- und einer Niederlassungserlaubnis gilt für anerkannte Flüchtlinge das Gleiche wie für anerkannte Asylberechtigte.

Subsidiär Schutzberechtigte erhalten die Aufenthaltserlaubnis für ein Jahr,<sup>242</sup> bei Verlängerung für weitere zwei Jahre.<sup>243</sup> Sie können eine Niederlassungserlaubnis erhalten, wenn sie seit fünf Jahren im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis sind, wenn unter anderem der Lebensunterhalt gesichert ist und mindestens 60 Monate Pflichtbeiträge oder freiwillige Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung geleistet wurden.<sup>244</sup>

Für beide Aufenthaltsstatus wurde mit dem Integrationsgesetz eine Wohnsitzauflage eingeführt.<sup>245</sup> Personen mit diesen Aufenthaltsstatus sind danach verpflichtet, für den Zeitraum von drei Jahren ab Anerkennung oder Erteilung der Aufenthaltserlaubnis ihren Wohnsitz in dem Bundesland zu nehmen, dem sie zur Durchführung ihres Asylverfahrens zugewiesen wurden. Allerdings greift die Wohnsitzauflage nicht, wenn der Betroffene, dessen Ehegatte, eingetragener Lebenspartner oder minderjähriges Kind einer Arbeit nachgeht, welche mindestens 15 Stunden pro Woche beträgt.

Außerdem sind anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte gesetzlich zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt.<sup>246</sup> Personen mit den genannten Aufenthaltstiteln haben einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II<sup>247</sup>, einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB XII<sup>248</sup>, einen Anspruch auf Kindergeld<sup>249</sup>,

236 § 3 Abs. 5 Nr. 2 Alt. 1 WoGG.

237 § 44 Abs. 1 Nr. 1c AufenthG.

238 § 25 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 AufenthG.

239 § 25 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 AufenthG.

240 § 4 AsylG.

241 Abrufbar unter [www.vg-muenster.nrw.de/behoerde/presse/10\\_pressemitteilungen/20\\_161031/index.php](http://www.vg-muenster.nrw.de/behoerde/presse/10_pressemitteilungen/20_161031/index.php) (31.10.2016).

242 § 26 Abs. 1 S. 2 AufenthG.

243 § 26 Abs. 1 S. 2 AufenthG.

244 § 26 Abs. 4 AufenthG.

245 § 12a AufenthG.

246 § 25 Abs. 2 S. 4 i.V.m. Abs. 1 S. 4 AufenthG.

247 § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 SGB II i.V.m. § 1 Abs. 1 AsylbLG.

248 § 23 Abs. 2 SGB XII i.V.m. § 1 Abs. 1 AsylbLG.

249 § 1 Abs. 3 Nr. 2 BKGG.

Elterngeld<sup>250</sup>, Wohngeld<sup>251</sup>, Ansprüche auf Unterhaltsvorschuss<sup>252</sup>, einen Anspruch auf BAföG<sup>253</sup> sowie einen Anspruch auf Kinder- und Jugendhilfe<sup>254</sup>. Außerdem haben sie einen Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs.<sup>255</sup>

Anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten gleichgestellt sind Ausländer, denen Familienschutz nach § 26 Abs. 5 AsylG gewährt worden ist.<sup>256</sup>

## 2.6 Abschiebeschutz wegen Menschenrechtsverletzungen oder Bedrohungen von Leib und Leben im Herkunftsland

Ergibt sich aus der Anwendung der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten<sup>257</sup>, dass eine Abschiebung unzulässig ist,<sup>258</sup> oder droht dem Ausländer im Abschiebestaat eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit,<sup>259</sup> besteht grundsätzlich ein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis (§ 25 Abs. 3 i.V.m. § 60 Abs. 5 und Abs. 7 AufenthG). Die Aufenthaltserlaubnis wird nicht ausgestellt, wenn die Ausreise in einen anderen Staat möglich und zumutbar ist oder der Ausländer wiederholt oder gröblich gegen entsprechende Mitwirkungspflichten verstößt (zum Beispiel die Pflichten bei der Feststellung und Sicherung der Identität und der Beschaffung gültiger Reisepapiere, §§ 48, 49, 82 Abs. 4, §§ 15, 16 AsylG).<sup>260</sup> Sie darf zudem nicht gewährt werden, wenn schwerwiegende Gründe die Annahme rechtfertigen, dass der Ausländer schwere Menschenrechtsverletzungen oder andere Straftaten von erheblicher Bedeutung begangen hat oder er eine Gefahr für die Allgemeinheit oder die Sicherheit des Landes darstellt.<sup>261</sup> Liegt keiner dieser Ausschlussgründe vor, dann wird die Aufenthaltserlaubnis für längstens drei Jahre erteilt und

verlängert.<sup>262</sup> Sind die Ausländer seit fünf Jahren im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis, können sie Niederlassungserlaubnis erhalten, wenn ferner unter anderem der Lebensunterhalt gesichert ist sowie mindestens 60 Monate Pflichtbeiträge oder freiwillige Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung geleistet wurden.<sup>263</sup>

Inhaber dieser Aufenthaltserlaubnis sind gesetzlich nicht zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt. Eine gesetzliche räumliche Beschränkung oder Wohnsitzauflage besteht nicht.

Sie haben jedoch einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II<sup>264</sup>, einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB XII<sup>265</sup>, Ansprüche auf Kindergeld<sup>266</sup> und Elterngeld<sup>267</sup>. Ein Anspruch auf Unterhaltsvorschuss besteht nach drei Jahren, wenn die Betroffenen eine Erwerbstätigkeit ausüben, diese wegen Inanspruchnahme von Elternzeit unterbrochen haben oder Arbeitslosengeld nach SGB III beziehen.<sup>268</sup> Sie haben zudem einen Anspruch auf Wohngeld<sup>269</sup>, einen Anspruch auf Kinder- und Jugendhilfe<sup>270</sup> sowie nach vier Jahren ununterbrochenem rechtmäßigem Aufenthalt einen Anspruch auf BAföG<sup>271</sup>.

## 2.7 Abschiebungsschutz wegen sonstiger Abschiebehindernisse

Ausländern, die vollziehbar ausreisepflichtig sind, die aber dennoch aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht in ihre Heimatstaaten ausreisen können, kann eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 5 AufenthG erteilt werden. Voraussetzung ist, dass mit dem Wegfall des Ausreisehindernisses in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist<sup>272</sup> und sie an der Unmöglichkeit der Ausreise kein Verschulden haben. Ist die Abschiebung seit 18 Monaten ausgesetzt, besteht grundsätzlich eine Verpflichtung der Behörde, die

250 § 1 Abs. 7 Nr. 2 BEEG.

251 § 3 Abs. 5 Nr. 2 Alt. 1 WoGG.

252 § 1 Abs. 2a Nr. 2 UhVorschG.

253 § 8 Abs. 2 Nr. 1 BAföG.

254 § 6 Abs. 2 SGB VIII.

255 § 44 Abs. 1 Nr. 1c AufenthG.

256 Allg. VwV zum AufenthG Nr. 25.2.6.

257 BGBl. 1952 II, S. 585.

258 § 60 Abs. 5 AufenthG.

259 § 60 Abs. 7 AufenthG.

260 § 25 Abs. 3 S. 2 AufenthG.

261 § 25 Abs. 3. S. 2 Nr. 1-4 AufenthG.

262 § 26 Abs. 1 S. 1 AufenthG.

263 § 26 Abs. 4 i.V.m. § 9 Abs. 2 AufenthG.

264 § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 SGB II i.V.m. § 1 Abs. 1 AsylbLG.

265 § 23 Abs. 2 SGB XII i.V.m. § 1 Abs. 1 AsylbLG.

266 § 1 Abs. 3 Nr. 2c BKGG.

267 § 1 Abs. 7 Nr. 2c BEEG.

268 § 1 Abs. 2a Nr. 2c UhVorschG.

269 § 3 Abs. 5 Nr. 2 Alt. 1 WoGG.

270 § 6 Abs. 2 SGB VIII.

271 § 8 Abs. 2 Nr. 2 BAföG.

272 Hailbronner, Asyl- und Ausländerrecht, 3. Aufl. 2014, Rn. 562.



Aufenthaltserlaubnis auszustellen,<sup>273</sup> ansonsten liegt die Entscheidung im Ermessen der Behörde. Die Aufenthaltserlaubnis wird für längstens sechs Monate erteilt, solange sich der Ausländer noch nicht mindestens 18 Monate rechtmäßig im Bundesgebiet aufgehalten hat.<sup>274</sup> Eine Verlängerung erfolgt auch für längstens sechs Monate.<sup>275</sup> Eine gesetzliche räumliche Beschränkung oder Wohnsitzauflage besteht nicht. Inhaber dieser Aufenthaltserlaubnis sind gesetzlich nicht zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt. Sie haben jedoch einen Anspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz<sup>276</sup>, Ansprüche auf Kindergeld<sup>277</sup> und auf Elterngeld<sup>278</sup>. Ein Anspruch auf Unterhaltsvorschuss besteht nach drei Jahren, wenn die Betroffenen eine Erwerbstätigkeit ausüben, diese wegen Inanspruchnahme von Elternzeit unterbrochen haben oder Arbeitslosengeld nach SGB III beziehen<sup>279</sup>. Außerdem besteht ein Anspruch auf Kinder- und Jugendhilfe<sup>280</sup>, ein Anspruch auf Wohngeld<sup>281</sup> und nach vierjährigem rechtmäßigem Aufenthalt ein Anspruch auf BAföG<sup>282</sup>.

### 3. Duldung

Die Duldung betrifft Personen, die ausreisepflichtig sind, deren Abschiebung jedoch nicht vollzogen werden kann oder soll.<sup>283</sup> Die Duldung ist kein Aufenthaltstitel. Außerdem ist der Aufenthalt geduldeter Personen nicht rechtmäßig, ihr Aufenthalt wird lediglich vorübergehend behördlich toleriert. Die Geltungsdauer einer Duldung richtet sich nach dem Hindernis, das der Ausreise oder der Abschiebung entgegensteht.<sup>284</sup> Sie erlischt kraft Gesetzes mit der Ausreise. In diesem Fall besteht kein Recht auf eine Wiedereinreise. Die Duldung wird widerrufen, wenn die Duldungsgründe entfallen.<sup>285</sup> Besteht der geduldete Aufenthalt erst seit einem Jahr, dann wird der Ausländer nach dem

Erlöschen der Duldung unverzüglich ohne erneute Abschiebungsandrohung und Fristsetzung abgeschoben, es sei denn, die Aussetzung wird erneuert.<sup>286</sup> Im ersten Jahr eines geduldeten Aufenthalts besteht daher keine Sicherheit. Es kann auch überraschend abgeschoben werden.<sup>287</sup> Erst wenn der Ausländer länger als ein Jahr geduldet ist, wird die Abschiebung mindestens einen Monat vorher angekündigt.<sup>288</sup> Die Ankündigung der Abschiebung ist zu wiederholen, wenn die Aussetzung für mehr als ein Jahr erneuert wurde.<sup>289</sup>



© panthermedia.net\_Randolf Berold

Eine Duldung kann zum Beispiel erteilt werden, wenn die oberste Landesbehörde gemäß § 60a Abs. 1 AufenthG einen Abschiebungsstopp erlässt. Der Abschiebungsstopp kann aus „völkerrechtlichen“ oder „humanitären“ Gründen oder zur Wahrung „politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland“ angeordnet werden.<sup>290</sup> Bestimmten Ausländergruppen wird dann allgemein Abschiebungsschutz gewährt, ohne Rücksicht auf das Vorliegen einer individuellen Gefährdung. Die Aussetzung der Abschiebung erfolgt längstens für die Dauer von sechs Monaten.<sup>291</sup> Aufgrund der bürgerkriegsähnlichen Zustände in Syrien haben sich die Landesregierungen darauf geeinigt, einen solchen Abschiebungsstopp für Geflüchtete aus Syrien zu erlassen. Dieser Abschiebungsstopp

273 § 25 Abs. 5 S. 2 AufenthG.

274 § 26 Abs. 1 S. 1 AufenthG.

275 § 26 Abs. 1 S. 1 AufenthG.

276 § 1 Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG.

277 § 1 Abs. 3 Nr. 2c BKGG.

278 § 1 Abs. 7 Nr. 2c BEEG.

279 § 1 Abs. 2a Nr. 2c UHVorschG.

280 § 6 Abs. 2 SGB VIII.

281 § 3 Abs. 5 Nr. 2 Alt. 1 WoGG.

282 § 8 Abs. 2 Nr. 2 BAföG.

283 § 60a AufenthG.

284 *Frings/Tießler-Marenda*, Ausländerrecht für Studium und Beratung, 2. Aufl. 2012, S. 223.

285 § 60a Abs. 5 S. 1 und S. 2 AufenthG.

286 § 60a Abs. 5 S. 3 AufenthG.

287 *Frings/Tießler-Marenda*, Ausländerrecht für Studium und Beratung, 2. Aufl. 2012, S. 223.

288 § 60a Abs. 5 S. 4 AufenthG.

289 § 60a Abs. 5 S. 4 a.E. AufenthG.

290 *Hailbronner*, Asyl- und Ausländerrecht, 3. Aufl. 2014, Rn. 1182.

291 § 60a Abs. 1 S. 2 AufenthG.

wurde zum Beispiel von der Landesregierung in Schleswig-Holstein bis zum 30. September 2017 verlängert.<sup>292</sup>

Eine Duldung wird zudem erteilt, wenn die Abschiebung aus tatsächlichen (wenn zum Beispiel die für eine Abschiebung erforderlichen Dokumente wie etwa Pass oder Passersatz fehlen) oder rechtlichen Gründen (zum Beispiel bei Vorliegen eines zielstaatsbezogenen Abschiebungsverbots gemäß § 60 AufenthG oder einem inlandsbezogenen Vollstreckungshindernis, insbesondere wegen zu berücksichtigender familiärer Bindungen im Inland oder wegen abschiebungsbedingter Gefahren für die körperliche Unversehrtheit) unmöglich ist und eine Aufenthaltserlaubnis nicht erteilt wird.

Weiterhin bestehen Gründe für die Erteilung einer Duldung, wenn dringende humanitäre oder persönliche Gründe oder erhebliche öffentliche Interessen die vorübergehende weitere Anwesenheit des Ausländers im Bundesgebiet erfordern.

Hält sich der Ausländer seit drei Monaten erlaubt, geduldet oder mit einer Aufenthaltsgestattung im Bundesgebiet auf, ist eine Arbeitsaufnahme mit Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit möglich.<sup>293</sup> Die Zustimmung zur Arbeitsaufnahme wird in den meisten Bezirken in Deutschland ohne Vorrangprüfung erteilt.<sup>294</sup>

Der Aufenthalt eines Ausländers mit einer Duldung ist räumlich auf das Gebiet des Bundeslandes beschränkt, in dem die Duldung erteilt worden ist.<sup>295</sup> Ist der Lebensunterhalt des geduldeten Ausländers nicht gesichert, ist er verpflichtet, an dem Wohnort, an dem er zum Zeitpunkt der Entscheidung über die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung gewohnt hat, seinen gewöhnlichen Aufenthalt zu nehmen.<sup>296</sup>

Ausländer mit einer Duldung gemäß § 60a AufenthG haben einen Anspruch auf Leistungen nach

dem AsylbLG<sup>297</sup>, einen Anspruch auf Kinder- und Jugendhilfe<sup>298</sup> sowie einen Anspruch auf Wohngeld<sup>299</sup>. Ein Anspruch auf BAföG besteht nach vier Jahren rechtmäßigem, gestattetem oder geduldetem ununterbrochenem Aufenthalt.<sup>300</sup>

#### 4. Ausländer, deren Asylantrag abgelehnt wurde

Wird der Asylantrag eines Ausländers abgelehnt, dann erlischt die dem Asylantragsteller für die Durchführung des Asylverfahrens erteilte Aufenthaltsgestattung kraft Gesetzes, sobald die ablehnende Entscheidung unanfechtbar wird. Es besteht dann kein Aufenthaltsrecht mehr und der Ausländer ist ausreisepflichtig. Reist der Ausländer in diesem Fall nicht freiwillig aus, erfolgt eine Abschiebung. Eventuell wird eine Duldung erteilt, wenn die Abschiebung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist.<sup>301</sup> Asylbewerber, deren Asylantrag abgelehnt wurde, haben einen Anspruch auf Leistungen nach dem AsylbLG<sup>302</sup>. Die Annahme eines Wohnsitzes bzw. eines gewöhnlichen Aufenthalts ist ihnen grundsätzlich nicht möglich, da von einem vorübergehenden faktischen Aufenthalt ausgegangen wird.<sup>303</sup>

292 Abrufbar unter [www.frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/Erlasse\\_ab\\_2012/MIB-AussetzungAbschiebungenSyrien\\_20161011.pdf](http://www.frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/Erlasse_ab_2012/MIB-AussetzungAbschiebungenSyrien_20161011.pdf) (31.10.2016).

293 § 32 Abs. 1 BeschV.

294 § 32 Abs. 5 Nr. 3 BeschV i.V.m. der Anlage zu § 32.

295 § 61 Abs. 1 S. 1 AufenthG.

296 § 61 Abs. 1d AufenthG.

297 § 1 Abs. 1 Nr. 4 AsylbLG.

298 § 6 Abs. 2 SGB VIII.

299 § 3 Abs. 5 Nr. 2 Alt. 2 WoGG.

300 § 8 Abs. 2a BAföG.

301 BAMF, Das deutsche Asylverfahren – ausführlich erklärt, S. 24, abrufbar unter [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/das-deutsche-asylverfahren.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/das-deutsche-asylverfahren.pdf?__blob=publicationFile) (31.10.2016).

302 § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG.

303 Will, Ausländer ohne Aufenthaltsrecht, 2008, Rn. 903.

# J GESAMTBEWERTUNG

Damit Geflüchtete als Akteure in der kommunalen Entwicklungspolitik tätig sein können, ist neben der Gestaltung einer klaren Rechtslage für die nach Deutschland kommenden Geflüchteten auch das zivilgesellschaftliche Engagement unabdingbar. Der Zugang zum Arbeitsmarkt und die Partizipation an gesellschaftlichen Prozessen bleiben Schlüsselemente.

Die Integration von Geflüchteten umfasst, wie erläutert, nicht nur den Erwerb der deutschen Sprache oder den Zugang zum Arbeitsmarkt, sondern auch die Möglichkeit, Werte und Regeln in unserem Kulturkreis durch die Interaktion mit anderen kennenlernen zu können. Gleichzeitig geht es aber auch darum, die Akzeptanz und das Verständnis für das Thema Flucht in der Bürgererschaft herzustellen. Dieses Thema ist keinesfalls allein eine Frage der Integration, sondern der Auseinandersetzung mit Fluchtursachen, Fluchtgründen und der Situation in den Heimatländern der Geflüchteten. Hierfür bedarf es eines Verständnisses der globalen Zusammenhänge sowie der Wahrnehmung der eigenen Verantwortung und Handlungsmöglichkeiten vor Ort und im globalen Kontext. Dies sind entwicklungspolitische Themen und Fragestellungen. In gleichem Maße geht es darum, eine potenzialorientierte Sichtweise auf Geflüchtete zu etablieren und ihre Stigmatisierung als Hilfsbedürftige zu vermeiden. Viele der Geflüchteten verfügen über Fähigkeiten, die sie in Deutschland, anfänglich zum Beispiel in Form eines ehrenamtlichen Engagements, einbringen können und wollen. Auch die kommunale Entwicklungspolitik bietet hierfür Gelegenheit.

Das ehrenamtliche Engagement kann sich positiv auf die von den Geflüchteten zu erfüllenden Integrationsanforderungen auswirken. Durch den aktiven Kontakt mit der Zivilgesellschaft bestehen genügend Raum und Möglichkeiten, die in Sprachkursen erlernten Fähigkeiten praktisch in der Konversation mit den Mitbürgerinnen und Mitbürgern einzusetzen und zu üben. Gleichsam schafft aber auch die gemeinsame Aktivität Verbundenheit und einen offenen Geist für gegenseitige Akzeptanz und Verständnis. Der Gesetzgeber hat in den jüngsten Gesetzgebungsverfahren den

Fokus auf den erleichterten Arbeitsmarktzugang und den Spracherwerb von Geflüchteten als Hauptintegrationsmotor gelegt. Es ist daher Aufgabe der verschiedenen Akteure im Feld der kommunalen Integrationspolitik, Politik und Gesetzgeber das Potenzial von Geflüchteten in der ehrenamtlichen Arbeit ins Bewusstsein zu bringen. Von Vorteil ist, dass die ehrenamtliche Betätigung seit dem gestiegenen Zuzug von Geflüchteten in der Zivilgesellschaft enorm gewachsen ist. Als Akteure besonders hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang wirtschaftliche Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs), aber auch der einzelne Bürger bzw. die einzelne Bürgerin. Die in Abschnitt F formulierten Handlungsempfehlungen richten sich an ebendiese Akteure, die zumeist im Rahmen von Programmen und durch Kooperation mit Staat und Politik auch langfristig nachhaltige Integrationsprojekte begleiten können.

Wie dieser Praxisleitfaden zeigt, sind die einen Geflüchteten tangierenden rechtlichen Regelungen vielgestaltig und oft unübersichtlich. Es empfiehlt sich daher, zunächst zu klären, an welche Zielgruppe sich ein ehrenamtliches Engagement richten soll. Bei bereits anerkannten Geflüchteten ist die Rechtslage wesentlich eindeutiger und sicherer zu beurteilen als im Falle einer Duldung oder bei Geflüchteten, die sich noch im Asylverfahren befinden und noch keine abschließende Entscheidung erhalten haben. Daher wäre es sinnvoll, Angebote für entwicklungspolitisches Engagement für die verschiedenen Phasen in einem Asylverfahren zu schaffen und auf die Zielgruppe der Asylbewerberinnen und Asylbewerber, Geduldeten und der Geflüchteten mit einem Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen abzustellen. Maßgeblich ist letztlich immer die Bleibeperspektive in rechtlicher und faktischer Sicht.

Zwingende Voraussetzung ist, dass die Geflüchteten im Einklang mit den rechtlichen Vorschriften von den Behörden registriert sind, da die Projekte sonst mit fehlender

Gesetzeskonformität belastet sind, die in aller Regel zur Nichtigkeit etwaiger Verträge führt.<sup>304</sup>

---

304 § 134 BGB: „Ein Rechtsgeschäft, das gegen ein gesetzliches Verbot verstößt, ist nichtig, wenn sich nicht aus dem Gesetz ein anderes ergibt.“

# K ANHANG

## Glossar

### Asylberechtigte

Asylberechtigte sind Ausländer, die vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) im Verfahren nach den §§ 12 ff. AsylG oder einem Verwaltungsgericht als asylberechtigt (das heißt als politisch Verfolgte) im Sinne von Art. 16a Abs. 1 GG anerkannt worden sind.

### Asylbewerberinnen und -bewerber

Jeder Ausländer, der in Deutschland einen Asylantrag im Sinne von § 13 Abs. 1, 2 AsylG stellt, wird als Asylbewerber bezeichnet.

### Ausländerbehörden

Die Ausländerbehörden sind bei kreisangehörigen Gemeinden meistens beim Landkreis oder bei kreisfreien Städten angesiedelt. Ihre Aufgabe liegt im Vollzug des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG).

### Ausländerbeirat bzw. Integrationsbeirat

Das sind die Interessenvertretungen der ausländischen Bevölkerung einer Kommune und ist in die Strukturen der Kommunalverwaltung integriert, um die Interessen auch in den Gemeinderat oder die Stadtverordnetenversammlung zu tragen.

Rechtliche Grundlagen finden sich in den Kommunalverfassungsordnungen der Länder.

### Ausländerinnen und Ausländer

Das ist jede Person, die nicht Deutscher im Sinne des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes ist, das heißt in der Regel nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt. Die Definition findet sich in § 2 Abs. 1 AufenthG.

### Ausländerzentralregister (AZR)

Das Ausländerzentralregister ist ein Register, welches vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) geführt wird. Bei der Datenverarbeitung und -nutzung wird das BAMF durch das Bundesverwaltungsamt unterstützt. Das AZR besteht aus einem Datenbestand und einer Visadatei. Aufenthaltsrechtlich relevante Daten werden von verschiedenen Behörden an das AZR gemeldet.

### Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)

Das BAMF ist eine dezentral organisierte (über 50 Außenstellen im Bundesgebiet) Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern (BMI). Es ist zuständig für das Asylverfahren und die Entscheidung über den Schutzstatus der Geflüchteten. Die Zuständigkeit des BAMF ist nur im Bereich des Asylgesetzes gegeben.

### Bürgerinnen und Bürger

Bürger ist, wer nach den Vorschriften des jeweiligen Kommunalwahlgesetzes das aktive Wahlrecht für die Gemeindevertretungen besitzt. Der Status des Bürgers setzt die deutsche Staatsangehörigkeit voraus.

### Bürgerschaftliches Engagement

Darunter wird in der Regel individuelles Handeln verstanden, das sich durch Freiwilligkeit, fehlende persönliche materielle Gewinnabsicht und eine Ausrichtung auf das Gemeinwohl auszeichnet. Auf den Status des Engagierten kommt es nicht an.

**EASY**

EASY (Erstverteilung der Asylbegehrenden) ist ein bundesweites Verteilungssystem, nach dem die Asylbewerber den Bundesländern zugewiesen werden. Dort sollen die Asylbegehrenden einer Landesaufnahmeeinrichtung zugewiesen werden. Die Aufnahme in den Bundesländern richtet sich nach einem Quotenschlüssel, dem sogenannten Königsteiner Schlüssel, der bei der Aufnahme der Asylsuchenden die Bevölkerungszahl und die Steuereinnahme der Länder berücksichtigt.

**Ehrenamt**

Das Ehrenamt bezeichnet ursprünglich ein öffentliches Amt, für das eine Aufwandsentschädigung und nicht Gehalt gezahlt wird. Es handelt sich originär um Funktionsstellen innerhalb der öffentlichen Verwaltung, die nicht besoldet werden. Das Ehrenamt stellt damit eine durch seine Dauer und Intensität qualifizierte ehrenamtliche Tätigkeit dar.

**Ehrenamtliches Engagement**

Ist im Kontext dieses Praxisleitfadens ein Oberbegriff, der das gemeinwohlorientierte Engagement von Geflüchteten ohne Gewinnerzielungsabsicht umfasst.

**Einwohnerinnen und Einwohner**

Einwohner sind diejenigen, die in der Gemeinde wohnen. Es kommt dabei auf den tatsächlichen Aufenthalt an. Unter den Begriff des Einwohners fallen auch Ausländer, Jugendliche und Kinder.

**Flüchtling**

Der Begriff des Flüchtlings ist unscharf. Er nimmt über § 3 AsylG auf die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) Bezug. Nach Art. 1 GFK ist Flüchtling jede Person, die aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt (sogenannte Konventionsflüchtlinge).

**Flüchtling mit guter Bleibeperspektive**

Menschen, die aus Herkunftsländern mit einer Schutzquote von über 50 Prozent kommen, haben eine gute Bleibeperspektive. 2016 trifft dies auf die Herkunftsländer Eritrea, Irak, Iran, Syrien und Somalia zu. Welche Herkunftsländer das Kriterium Schutzquote von über 50 Prozent erfüllen, wird jährlich festgelegt.

**Flüchtling mit schlechter/ohne Bleibeperspektive**

Als Flüchtling mit schlechter oder ohne Bleibeperspektive werden in Deutschland insbesondere Personen aus sicheren Herkunftsstaaten, wie zum Beispiel Albanien, Bosnien und Herzegowina, Ghana und Kosovo, bezeichnet.

**Flüchtlingsräte**

Flüchtlingsräte sind privatrechtliche Zusammenschlüsse von verschiedenen Organisationen, Initiativen oder Einzelpersonen, die für den Schutz und eine menschenwürdige Lebensperspektive von Geflüchteten und Migranten mit schwierigem Aufenthaltsstatus eintreten.

**Geduldete**

Ausländer, deren Asylantrag abgelehnt wurde, deren Ausreisepflicht aber nicht umgesetzt werden kann, können eine Duldung im Sinne von § 60a AufenthG erhalten. Die Duldung ist kein Aufenthaltstitel und ändert nichts an der Ausreisepflicht des Ausländers, führt aber ausnahmsweise zu einem Daueraufenthalt.

**Geflüchtete**

Ausländer, die nach Deutschland kommen und Schutz suchen, werden im Kontext dieses Praxisleitfadens als Geflüchtete bezeichnet, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus oder des Vorliegens der Voraussetzungen der Genfer Flüchtlingskommission (GFK).



### **Integrationszentren**

Die in einigen Bundesländern eingerichteten Integrationszentren verstehen Migrationspolitik als Querschnittsaufgabe. Sie zeichnen sie dadurch aus, dass sie verschiedene Belange in der Migrationsarbeit bündeln. Sie vernetzen integrationsrelevante Akteure in den Verwaltungen, bei den Migrantenselbstorganisationen und freien Trägern. Hauptschwerpunkt ihrer Arbeit liegt zumeist in der sozialen Beratung von Akteuren im Bereich Migration.

### **Kommune**

Mit Kommunen sind Gemeinden, Städte und Verbände von Gemeinden, sogenannte Landkreise, gemeint. Kommunen sind Teil der staatlichen Verwaltungsorganisation auf Landesebene mit der Besonderheit, dass ihnen verfassungsrechtlich das Selbstverwaltungsrecht eingeräumt ist. Sie sind Gebietskörperschaften und damit juristische Personen des öffentlichen Rechts. Mitglieder sind alle Gemeindeangehörigen, das heißt alle Einwohner und Bürger.

### **Kommunale Einrichtungen**

Unter den Begriff kommunale Einrichtungen fallen alle Betriebe und Organisationseinheiten, die der Kommune zuzuordnen sind.

### **„Positivliste“**

Für diese Berufe hat die Bundesagentur für Arbeit festgestellt, dass die Aufnahme einer Beschäftigung durch Ausländer arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist. Für die Aufnahme einer Beschäftigung durch einen Ausländer in einem dieser Berufe ist daher keine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erforderlich.

### **Sichere Herkunftsstaaten**

Als sichere Herkunftsstaaten definiert das Gesetz (§ 29a AsylG i.V.m. Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG) Länder, für die sich aufgrund des demokratischen Systems und der allgemeinen politischen Lage nachweisen lässt, dass dort generell keine staatliche Verfolgung zu befürchten ist und dass der jeweilige Staat grundsätzlich vor nicht staatlicher Verfolgung schützen kann. Sichere Herkunftsstaaten sind die Länder der Europäischen Union (EU) sowie zum Beispiel Albanien, Bosnien und Herzegowina, Ghana, Kosovo, Mazedonien, Montenegro, Senegal und Serbien (Stand Februar 2017).

### **Vorrangprüfung**

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) prüft bei der Beurteilung des Arbeitsmarktzugangs eines Ausländers, ob deutsche oder ihnen gleichgestellte ausländische Arbeitnehmer oder solche, die aufgrund von EU-Recht vorrangig zugangsberechtigt sind, nicht für den Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen.

## Literaturverzeichnis

Bade, Klaus J.	Zur Karriere und Funktion abschätziger Begriffe in der deutschen Asylpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (ApuZ) 25/2015.
Blum, Peter/Baumgarten, Torsten/Freese, Herbert/Grosecck, Oliver/Grunwald, Ekkehard/Häusler, Bernd/Höptner, Richard/Mehlhorn, Lutz/Menzel, Andreas/Meyer, Hubert/Mielke, Jörg/Miller, Dennis/Rose, Joachim/Schwind, Joachim/Smollich, Thomas/Wefelmeier, Christian	Kommunalverfassungsrecht Niedersachsen. Praxis der Kommunalverwaltung Niedersachsen; Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG), Stand: 43. Ergänzungslieferung September 2016, Kommentar Loseblatt.  [zitiert als: <i>Bearbeiter</i> , in: Praxis der Kommunalverwaltung Niedersachsen (Blum/Baumgarten/Freese/et al.)]
Burgi, Martin	Kommunalrecht, 5. Aufl. München 2015.
Dieterich, Thomas/Hanau, Peter/Schaub, Günter (Begr.)/Müller-Glöge, Rudi/Preis, Ulrich/Schmidt, Ingrid/Franzen, Martin/Gallner, Inken/Kania, Thomas/Kiel, Heinrich/Koch, Ulrich/Linsenmaier, Wolfgang/Oetker, Hartmut/Reinhard, Barbara/Rolfs, Christian/Schlachter, Monika/Steinmeyer, Heinz-Dietrich/Wank, Rolf/Wißmann, Hellmut (Hrsg.)	Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 14. Aufl. München 2014.  [zitiert als: <i>Bearbeiter</i> , in: Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht (Dieterich/Hanau/Schaub/et al.)]
Dietz, Andreas	Ausländer- und Asylrecht. Einführung, Baden-Baden 2016.
Edinger, Florian/Höhlein, Burkhard	Vom Ausländerbeirat zum Beirat für Migration und Integration, in: Leitsatzkartei des deutschen Rechts (LSK) 2009, 260688.
Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. (Hrsg.)	Leitfaden Arbeitserlaubnisrecht für Flüchtlinge und MigrantInnen, 4. Aufl. Hildesheim 2013, 5. Aufl. Hildesheim 2014, 7. Aufl. Hildesheim 2015.
Frings, Dorothee/Tießler-Marenda, Elke	Ausländerrecht für Studium und Beratung. Einschließlich Staatsangehörigkeitsrecht. Mit Beispielen und Lösungsschemata, 2. Aufl. Frankfurt am Main 2012.
Groß, Thomas	Hat das kommunale Ehrenamt eine Zukunft?, in: Kay Waechter (Hrsg.), Grenzüberschreitende Diskurse. Festgabe für Hubert Treiber, Wiesbaden 2010, S. 447–462.
Hailbronner, Kay	Asyl- und Ausländerrecht, 3. Aufl. Stuttgart 2014.
Han-Broich, Misun	Ehrenamt und Integration. Die Bedeutung sozialen Engagements in der (Flüchtlings-) Sozialarbeit, Wiesbaden 2012.
Held, Friedrich Wilhelm/Winkel, Johannes/Wansleben, Rudolf (Hrsg.)	Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, Stand: 36. Ergänzungslieferung August 2016, Kommentar Loseblatt.  [zitiert als: <i>Bearbeiter</i> , in: Kommunalverfassungsrecht NRW (Held/Winkel/Wansleben)]
Ipsen, Jörn	Niedersächsisches Kommunalrecht, 4. Aufl. 2011.
Janda, Constanze	Quo vadis, AsylbLG? Möglichkeiten der Neugestaltung der existenzsichernden Leistungen für Personen mit vorübergehendem Aufenthalt nach dem Urteil des BVerfG, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR) 2013, S. 175–182.
Klasen, Evelyn/Schaefer, Sandra	Betriebsrat, Vereinsorgan, Ratsmitglied: Haftungsrisiken für das wirtschaftliche Handeln in Ehrenämtern, in: Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht (GWR) 2013, S. 287–292.
Kluth, Winfried	Das Asylpaket II – eine Gesetzgebung im Spannungsfeld zwischen politischen Versprechen und rechtlich-administrativer Wirklichkeit, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR) 2016, S. 121–131.

Kluth, Winfried	Das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz. Zielsetzungen, wesentliche Inhalte, Kritikpunkte, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR) 10/2015, S. 337–342.
Körtek, Yasemin/Reidel, Alexandra-Isabel	Arbeitsmarktzugang für Ausländer, Regensburg 2016.
Lange, Klaus	Kommunalrecht, Tübingen 2013.
Leitherer, Stephan (Hrsg.)	Kasseler Kommentar zum Sozialversicherungsrecht, Stand: 79. Ergänzungslieferung September 2013, Loseblatt.  [zitiert als: <i>Bearbeiter</i> , in: Kasseler Kommentar zum Sozialversicherungsrecht (Leitherer)]
Plagemann, Hermann (Hrsg.)	Münchener Anwaltshandbuch Sozialrecht, 4. Aufl. München 2013.  [zitiert als: <i>Bearbeiter</i> , in: Münchener Anwaltshandbuch Sozialrecht (Plagemann)]
Puppe, Ingeborg	Kleine Schule des juristischen Denkens, 2. Aufl. Göttingen 2011.
Renner, Günter/Bergmann, Jan Michael/Dienelt, Klaus	Ausländerrecht. Kommentar, 10. Aufl. München 2013.  [zitiert als: <i>Bearbeiter</i> , in: Ausländerrecht (Renner/Bergmann/Dienelt)]
Richardi, Reinhard (Hrsg.)	Kommentar zum Betriebsverfassungsgesetz, 14. Aufl. München 2014.  [zitiert als: <i>Bearbeiter</i> , in: Betriebsverfassungsgesetz (Richardi)]
Richardi, Reinhard/Dörner, Hans-Jürgen/Weber, Christoph (Hrsg.)	Kommentar zum Personalvertretungsrecht, 4. Aufl. München 2012.  [zitiert als: <i>Bearbeiter</i> , in: Personalvertretungsrecht (Richardi/Dörner/Weber)]
Rolfs, Christian/Giesen, Richard/Kreikebohm, Ralf/Udsching, Peter (Hrsg.)	Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht, München 2013.  [zitiert als: <i>Bearbeiter</i> , in: BeckOK SGB IV (Rolfs/Giesen/Kreikebohm/et al.)]
Steller, Birte	Deutschland auf dem Weg zu einem Willkommensrecht? Zur Umsetzung der EU-Hochqualifiziertenrichtlinie in deutsches Recht zum 1.8.2012, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR) 2013, S. 1–12.
Thym, Daniel	Schnellere und strengere Asylverfahren. Die Zukunft des Asylrechts nach dem Beschleunigungsgesetz, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2015, S. 1625–1632.
Wagner, Marc	Der Ausländerbeirat, Frankfurt am Main 2000.
Will, Annegret	Ausländer ohne Aufenthaltsrecht, Baden-Baden 2008.
Wilmes, Maren	Gemeinsam engagiert? Ehrenamtliches Engagement von Migrantinnen und Migranten, in: Wolfgang Stadler (Hrsg.), Mehr vom Miteinander. Wie Bürgerschaftliches Engagement sozialen Zusammenhalt stärken kann. Sonderband der Zeitschrift TUP – Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Weinheim und Basel 2016, S. 21–29.
Wilmes, Maren/Hanewinkel, Vera	Wie offen ist die Feuerwehr? Engagement von Migranten und Migrantinnen in Vereinen, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Weltoffen, bürgernah und kompetent. Kommunen als Spiegel einer vielfältigen Gesellschaft, Gütersloh 2014, S. 101–105.

# PUBLIKATIONEN DER SERVICESTELLE KOMMUNEN IN DER EINEN WELT

Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt stellt alle ihre Publikationen und Informationsmaterialien zum kostenfreien Bestellen (sofern noch nicht vergriffen) oder als Download auf ihrer Homepage bereit: <https://skew.engagement-global.de/publikationen.html>.

## „Dialog Global“-Schriftenreihe:

- Nr. 46: Kommunale Klimapartnerschaften. Dokumentation der vierten Projektphase. Bonn, April 2017
- Nr. 45: Nachhaltig Einkaufen im Rathaus. Ein Praxisleitfaden. Bonn, März 2017
- Nr. 44: 2030 vor der Haustür. Kommunen, Fairer Handel und die neue Nachhaltigkeitsagenda der Vereinten Nationen. Bonn, Januar 2017
- Nr. 43: Network Meeting Migration & Development at the Local Level. 9-10 November 2015, Cologne. Report. Bonn, Oktober 2016
- Nr. 42: Faires Beschaffungswesen in Kommunen und die Kernarbeitsnormen. Rechtswissenschaftliches Gutachten 2016. Bonn, Oktober 2016
- Nr. 41: Zwischenevaluation des Projekts „50 Kommunale Klimapartnerschaften bis 2015“. Executive Summary. Bonn, September 2016
- Nr. 39: Global Nachhaltige Kommune. Bonn, März 2016
- Nr. 38: Kommune bewegt Welt – Der Preis für herausragende kommunale Beispiele zu Migration und Entwicklung 2014. Bonn, Februar 2016
- Nr. 37: Hauptstadt des Fairen Handels 2015. Bonn, Februar 2016
- Nr. 36: Partizipation von Flüchtlingen in der Kommunalen Entwicklungspolitik. Gutachten. Bonn, November 2015

## „Material“-Schriftenreihe:

- Nr. 93: Internationaler Auftaktworkshop des Projekts „Kommunale Nachhaltigkeitspartnerschaften“, 15. bis 16. Januar 2017 in Gelsenkirchen. Bonn, August 2017
- Nr. 91: Zweiter Runder Tisch „Kommunale Partnerschaften mit China“, 5. und 6. April 2017 in Dresden. Bonn, August 2017
- Nr. 90: 2nd European Network Meeting Migration & Development at the Local Level: Linking Actors and Policies. 29th – 30th November 2016 in Colo-

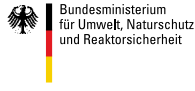
gne. Report. Bonn, August 2017

- Nr. 89: „Kommunale Klimapartnerschaften“ – Präsentation der Handlungsprogramme der vierten Projektphase. Internationaler Workshop vom 21. bis 23. November 2016 in Karlsruhe. Bonn, August 2017
- Nr. 88: Dritter Runder Tisch „Kommunale Partnerschaften mit Burkina Faso“, 4. bis 5. November 2016 in Melsungen. Bonn, Mai 2017
- Nr. 87: Zweiter Runder Tisch „Kommunale Partnerschaften mit der Mongolei“, 24. bis 25. November 2016 in Bonn. Bonn, Mai 2017
- Nr. 86: International Kick-off Workshop, 5th phase: „50 Municipal Climate Partnerships by 2015“. 12th – 14th July 2016 Science City of Muñoz, Philippines. Bonn, März 2017

## Sonstige Publikationen:

- Unsere Angebote. Bonn 2017
- Über uns. Kurzprofil der Servicestelle. Bonn 2016
- Flucht und kommunale Entwicklungspolitik. Gemeinsam globale Verantwortung übernehmen. Ein Dossier in Zusammenarbeit mit der Redaktion welt-sichten (Beilage zur Ausgabe 9-2017 von welt-sichten)
- Kommunale Partnerschaften mit der Ukraine. Deutsche und ukrainische Städte und Gemeinden setzen sich gemeinsam für ihre nachhaltige Zukunft ein. Ein Dossier in Zusammenarbeit mit der Redaktion welt-sichten (Beilage zur Ausgabe 12-2016 von welt-sichten)
- Global Nachhaltige Kommune. Kommunen engagieren sich für Nachhaltigkeit in der Einen Welt. Ein Dossier in Zusammenarbeit mit der Redaktion welt-sichten (Beilage zur Ausgabe 8-2016 von welt-sichten)

Alle Informationen, Termine, Aktivitäten, Tipps und Hintergrundberichte aktuell in den monatlichen \*\*\*Eine-Welt-Nachrichten\*\*\* der Servicestelle. Kostenfrei! Bestellformular auf unserer Homepage unter [www.service-eine-welt.de](http://www.service-eine-welt.de).



Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt der Engagement Global gGmbH wird finanziell gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie der Länder Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Durch unsere Gremien Programmbeirat und Programmkommission beteiligen wir unsere Förderer und Kooperationspartner an der Fortentwicklung der SKEW.

Unter Mitwirkung von: Freistaat Bayern, Land Berlin, Land Mecklenburg-Vorpommern, Land Niedersachsen, Saarland, Land Schleswig-Holstein, Freistaat Thüringen, Gemeinde Aidlingen, Auswärtiges Amt, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Bundesstadt Bonn, DBB Beamtenbund und Tarifunion, DEAB Dachverband Entwicklungspolitik Baden-Württemberg e. V., Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH, Deutsche UNESCO-Kommission e. V., Deutscher Gewerkschaftsbund, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Diözesanrat der Katholiken im Erzbistum Köln, Forum der Kulturen Stuttgart e. V., Stadt Freiburg im Breisgau, Stadt Jena, Stadt Karlsruhe, Stadt Köln, Landeshauptstadt München, Stadt Nürnberg, Rat der Gemeinden und Regionen Europas, Rat für Nachhaltige Entwicklung, Kreis Steinfurt, Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V.

**ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH**  
**Service für Entwicklungsinitiativen**

Tulpenfeld 7 · 53113 Bonn  
Postfach 12 05 25 · 53047 Bonn

Telefon +49 228 20 717-0  
Telefax +49 228 20 717-150

**[info@engagement-global.de](mailto:info@engagement-global.de)**  
**[www.engagement-global.de](http://www.engagement-global.de)**

Im Auftrag des



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung