

Positionspapier

Aufenthaltserlaubnis statt Ausbildungsduldung – Lernen aus den Hürden der Praxis

Die unterzeichnenden Organisationen sind Projekte der Berliner Netzwerke für Bleiberecht *bridge* und setzen sich für eine effektive Arbeitsmarktintegration von nach Deutschland geflohenen Menschen ein.

Unser Ziel ist es, Menschen mit Aufenthaltsgestattung, Duldung oder Aufenthaltserlaubnis mit Zugang zum Arbeitsmarkt, aber unabhängig von ihrem Herkunftsland bei der Integration in Arbeit, Ausbildung oder bei der Erlangung eines Schulabschlusses zu unterstützen. Zu unseren Aufgaben gehören die Identifizierung von Themenfeldern und Maßnahmen zur Strukturverbesserung, um die Arbeitsmarktintegration der Zielgruppe zu erreichen und Ausbildungs- bzw. Beschäftigungsverhältnisse zu stabilisieren.

Aus unseren Erfahrungen heraus möchten wir auf Probleme bei der Anwendung der Ausbildungsduldung in Berlin hinweisen

Die so genannte Ausbildungsduldung

Am 6. August 2016 wurde mit Inkrafttreten des Integrationsgesetzes die so genannte Duldung zu Ausbildungszwecken (§ 60a Abs. 2 Satz 4 ff. Aufenthaltsgesetz) – auch Ausbildungsduldung oder Anspruchsduldung genannt - erheblich erweitert. Diese Ausbildungsduldung sollte abgelehnten Asylsuchenden und geduldeten Geflüchteten, welche bereits in Ausbildung sind oder eine solche konkret anstreben, eine Bleibeperspektive in Deutschland eröffnen. Eine Intention, die aus humanitären Gründen begrüßenswert ist. Hintergrund war darüber hinaus aber insbesondere eine Forderung der Unternehmen nach mehr Planungs- und Rechtssicherheit bei der Ausbildung von Geflüchteten.

Probleme in der Umsetzung

Leider werden diese Ziele in der Praxis durch die derzeitige Regelung und ihre Umsetzung nicht immer erreicht. Bundesweit nutzen Behörden und Ministerien die gegebenen Ermessensspielräume auf sehr unterschiedliche Art und Weise, zum Teil mit sehr strikten Ansätzen. Auch lässt sich in Berlin an einigen Stellen eine sehr restriktive Anwendung einzelner Tatbestandsmerkmale beobachten, obwohl eine integrationsfreundlichere Nutzung der Ausbildungsduldung möglich wäre.

Problematisch ist insbesondere der Umgang mit dem **Versagungsgrund des Bevorstehens konkreter Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung**. Die Berliner Ausländerbehörde bezieht sich ohne weitere

Konkretisierung auf die Gesetzesbegründung und deren nicht abschließend benannte Beispielsfälle:

Passersatzpapier beantragt, Abschiebung terminiert oder laufendes Verfahren zur Dublin-Überstellung. Der wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages stellt dagegen fest, dass im Sinne der Regelung mit einer "... Vorbereitungsmaßnahme (für eine Abschiebung) die tatsächliche Aufenthaltsbeendigung nicht nur eingeleitet, sondern auch absehbar wird." Gemeint ist, dass es eindeutiger Vorbereitungshandlungen im **Hinblick auf eine Abschiebung** bedarf, damit eine Aufenthaltsbeendigung als "absehbar" gilt, und ein Ablehnungsbescheid nicht als abschiebevorbereitende Maßnahme zu interpretieren ist. Entsprechend den Ausführungen des VGH Mannheim (11 S 1991/16) sollten lediglich solche Maßnahmen berücksichtigt werden, die **in einem engen sachlichen und zeitlichen Zusammenhang mit der Abschiebung selbst** stehen. Der Hamburger Erlass zur Umsetzung der "3 plus 2-Regelung" vom 9.3.2017 regelt ganz klar: "Aufenthaltsbeendende Maßnahmen schließen die 3+2-Regelung aus, wenn sie unmittelbar bevorstehen.

Diese sind nur dann anzunehmen, wenn die faktische Vollstreckung eingeleitet ist ("Buchung des Fluges")".



Die Verfahrenshinweise der Ausländerbehörde Berlin sollten entsprechend der Hamburger Regelung konkretisiert werden.

Rechtlich unklar ist zudem, ab welchem Zeitpunkt im Kontext der Regelung eine Ausbildung begonnen werden kann bzw. muss. Für die **Wartezeit bis zum Beginn der Ausbildung** gibt es die Möglichkeit, eine so genannte "Ermessensduldung" zu erteilen. Auch hier ist die Regelungspraxis von Bundesland zu Bundesland und zudem noch von Ausländerbehörde zu Ausländerbehörde unterschiedlich. Einige Bundesländer, wie Niedersachsen oder Thüringen, passen ihre Regelungen an die Rahmenbedingungen der Ausbildungsgänge an und verpflichten auch bei einer längeren Wartezeit zur Erteilung einer Ermessensduldung nach § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG. Andere Bundesländer legen hingegen Maßstäbe an, die den Strukturen des Ausbildungsmarktes nicht entsprechen, und schließen damit viele eigentlich Begünstigte von dieser Bleiberechtsregelung aus.

In Berlin ist eine Frist von drei Monaten zwischen dem Zeitpunkt der Beantragung der Ausbildungsduldung und dem tatsächlichen Beginn der Ausbildung vorgesehen, davon abweichende Anträge könnten nur in Ausnahmefällen aufgrund dringender humanitärer oder persönlicher Gründe in Anwendung der Ermessenregelung nach § 60 a Abs. 2 S. 3 AufenthG gelöst werden. Beantragungsfristen wie diese sind aus Unternehmens- bzw. Personalplanungslogik realitätsfremd und werden in vielen Fällen eher ausbildungsverhindernd wirken: Betriebe planen ihr Personal mit weit größerem Vorlauf und sind darauf angewiesen, zu wissen, wie ihr Personalschlüssel zum laufenden Ausbildungsjahr aussieht.

Auch das Verfahren der Prüfung eines Antrags auf die Ausbildungsduldung nimmt häufig viel längere Zeiträume in Anspruch. Die Begrenzung des Antragszeitraums auf drei Monate vor Ausbildungsbeginn wird mithin dem Gesetzeszweck, Unternehmen und Auszubildenden Rechtssicherheit zu schaffen, nicht gerecht. Der Zeitraum muss aus unserer Sicht deshalb dringend ausgeweitet werden.

Orientierung könnte wiederum der Hamburger Erlass vom 9.3.2017 bieten, der zur Erteilung der Ausbildungsduldung eine Aufnahmezusage der jeweiligen Berufsfachschule bzw. für eine duale Berufsausbildung den bereits von der Kammer geprüften Ausbildungsvertrag verlangt und festlegt: "Sobald der Ausbildungsvertrag vorliegt und eingetragen ist, akzeptiert die Ausländerbehörde die Vorlaufzeit bis zum tatsächlichen Ausbildungsbeginn (z.B. Vertragsschluss im November 2016, Ausbildungsbeginn am 1. August 2017)."

Auch für die Dauer einer **Einstiegsqualifizierung**, die in vielen Fällen direkt in die Ausbildung mündet, **sollte zumindest eine Ermessensduldung** nach § 60 a Abs. 2 S. 3 AufenthG regelmäßig **erteilt werden. Dies ist ebenfalls im Hamburger Erlass geregelt.**

Besonders beklagenswert erscheint ferner die Berliner Regelung, pauschal von einem Nichtbetreiben der Ausbildung auszugehen, wenn die Person dem Ausbildungsbetrieb eine Woche unentschuldigt fernbleibt. Wann die Ausbildung tatsächlich unwiderruflich abgebrochen ist oder nicht mehr betrieben werden soll, sollte von den Parteien der Ausbildung beurteilt werden können. Dementsprechend sollte von einer generalisierenden zeitlichen Regelung Abstand genommen werden und zumindest dem Ausbildungsbetrieb überlassen bleiben zu entscheiden, wann die Ausbildung tatsächlich nicht mehr betrieben wird.

Zu begrüßen ist die Berliner Regelung der Erteilung einer Ermessensduldung für Asylsuchende in Ausbildung, deren Asylanträge abgelehnt wurden und die den Ausschlussgrund des § 60 a Abs. 6 Nr. 2 AufenthG verwirklichen. Allerdings muss der Zeitrahmen der Erteilung mit Blick auf den Gesetzeszweck der Ausbildungsduldung überprüft werden. Um den Abbruch von Berufsausbildungen zu verhindern, sollte Auszubildenden mehr als die aktuell vorgesehenen sechs Monate zur Passbeschaffung bzw. eine Verlängerungsmöglichkeit der Ermessensduldung eingeräumt werden.



Die Beantragung einer Ausbildungsduldung ist sowohl für potenzielle Auszubildende sowie Betriebe mit viel Bürokratie verbunden. Für Geflüchtete ohne gesicherten Aufenthaltsstatus kommt hinzu, dass jedes Vorsprechen bei der Ausländerbehörde mit langen Wartezeiten verbunden ist, da es für sie keine Terminvergabe gibt. Dies beeinträchtigt ihre Teilnahme an Maßnahmen, die auf die Ausbildung vorbereiten, wie Deutschkurse und Qualifizierungsmaßnahmen, aber auch betriebliche Praktika und die Einstiegsqualifizierung. Dies sorgt nicht zuletzt für Unmut bei Betrieben wie Bildungsträgern. Deshalb sollte die Ausländerbehörde auch für Menschen mit Aufenthaltsgestattung und Duldung eine Terminvergabe einführen. Dabei sollten für Teilnehmer*innen an den o.g. Maßnahmen auch Sprechzeiten außerhalb der regulären Arbeits-, bzw. Schulzeit eingerichtet werden.

Falls lediglich ein Antrag auf Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis zur Aufnahme einer Ausbildung eingereicht werden soll, sollte die Ausländerbehörde den Erhalt bestätigen. Dies passiert bisher weder bei persönlicher Übergabe noch bei Übersendung per Post oder per Mail, was dazu führt, dass Geflüchtete dennoch die langen Wartezeiten in Kauf nehmen müssen, um sicherzugehen, dass ihr Anliegen nicht untergeht. Die Bestätigung des Antragseingangs würde somit auch zur Entlastung der Ausländerbehörde beitragen.

Resümee

Aktuell erleben wir eine Verwaltungspraxis, die in bedenklicher Form die Abschiebediktion deutlich höher bewertet als das Bemühen um Bleiberechtsregelungen, und damit **dem** erklärten **Gesetzeswillen**, ein erheblich verstärktes Maß an Rechtssicherheit während der Ausbildung zu schaffen und diesbezügliche aufenthaltsrechtliche Verfahren zu vereinfachen (Ds. 266/16, S. 48), **zuwiderläuft**. **Auch heißt es im Koalitionsvertrag auf Seite 107, die Ermessenspielräume im Aufenthaltsrecht sollten zu Gunsten von Bleibeperspektiven genutzt werden.**

Das aktuelle Vorgehen der Berliner Ausländerbehörde ist nicht nur für die Betroffenen psychisch enorm belastend, sondern zeigt, dass die Ausbildungsduldung trotz der im Integrationsgesetz geäußerten gegenteiliger Absicht auch für die Ausbildungsbetriebe nicht die versprochene Sicherheit gewährleistet.

Appell

Eine zufriedenstelle Lösung dieser Problemstellungen wird es jedoch nicht geben können, solange die Zeit bis zur Ausbildung (z.B. während einer Einstiegsqualifizierung als ausbildungsvorbereitende Maßnahme) und die Dauer der Ausbildung selbst unter dem ordnungsrechtlichen Edikt einer "Aussetzung der Abschiebung" (=Duldung) stehen. Ein politisch offenbar mehrheitsfähiger Wunsch, Menschen in Ausbildung eine Bleibeperspektive in Deutschland zu ermöglichen, kann nur dann umgesetzt werden, wenn diesen Menschen bereits in der Ausbildung auch tatsächlich ein Aufenthaltsrecht eingeräumt wird - beispielsweise durch die Einführung einer den §§ 25 a und b AufenthG nachgebildeten Aufenthaltserlaubnis. Nur mit diesen echten "3+2 Regelung" kann den betroffenen Menschen rechtlich wie administrativ eine ernsthafte und vertrauenswürdige Grundlage für ihr weiteres Leben geboten werden. Gleichzeitig würde den Betrieben bei der Ausbildung von Geflüchteten ein Großteil der Auseinandersetzungen mit Behörden erspart bleiben und ihnen tatsächliche Planungs- und Rechtssicherheit geboten.



Berlin, den 22.06.2017



Unterzeichnende Organisationen:

















