



Zur Umsetzung der Ausbildungsduldung nach § 60a Abs. 2 Satz 4 ff. AufenthG Hinweise und Empfehlungen

Am 06. August 2016 ist das Integrationsgesetz in Kraft getreten, mit welchem erstmals ausdrücklich der Anspruch auf Erteilung einer Duldung zum Zwecke der Ausbildung ins Aufenthaltsgesetz aufgenommen wurde.

Bisher abgelehnte Anträge auf Erteilung einer Ausbildungsduldung deuten darauf hin, dass einige Ausländerbehörden in Sachsen-Anhalt diese Anträge in Erwägung ordnungspolitischer Gesichtspunkte eher ablehnen, statt die integrationspolitische Zielsetzung des Gesetzes zu berücksichtigen.¹ Dies läuft dem erklärten **Gesetzeswillen**, ein erheblich verstärktes Maß an **Rechtssicherheit** während der Ausbildung zu schaffen und aufenthaltsrechtliche Verfahren zu vereinfachen, zuwider.

Aus diesem Grund begrüßt der Flüchtlingsrat Sachsen-Anhalt das Vorhaben des Ministeriums für Inneres und Sport mit einem Erlass Klarheit zu schaffen und hält eine deutliche Positionierung des zuständigen Ministeriums für notwendig, um Geduldeten den Zugang zur Ausbildungsduldung zu erleichtern und den Integrationsgedanken, welcher dem Gesetzes zugrunde liegt, bewusst und aktiv zu fördern.

Die Ausbildungsvereinbarungen zwischen Betrieben und potenziellen Auszubildenden sollten in jedem Einzelfall gewürdigt werden. Die realistische Aussicht auf eine lokal ausgebildete Fachkraft sollte das Interesse an der Durchsetzung der Ausreisepflicht überwiegen. Schließlich war es eine wesentliche Intention des Gesetzgebers, Rechtssicherheit gleichermaßen für Betriebe und Auszubildende herzustellen.

Zudem sollte die mitunter sehr unterschiedliche Entscheidungspraxis einzelner Ausländerbehörden im Land vereinheitlicht werden, da es sich hier nicht um eine Ermessens-, sondern um eine **Anspruchsregelung** handelt.

Verschiedene Bundesländer haben Erlasse zur Ausbildungsduldung verabschiedet und verschiedene Möglichkeiten genutzt, um die Umsetzung im Sinne der Gesetzesintention – der gesellschaftlichen Teilhabe – auszugestalten. Zudem gibt es bereits verschiedene Gerichtsurteile zur Ausbildungsduldung.²

- 1 Siehe dazu auch die Merseberger Erklärung der Bundesregierung vom 25. Mai 2016: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2016/05/2016-05-25-meseberger-erklaerung.html;jsessionid=EDCA2E85FDE6FABAADB8628AC43FF381.s7t1> (zuletzt eingesehen am 21.11.2017).
- 2 Eine aktuelle Übersicht inkl. Erlasslage der Bundesländer sowie bisheriger Gerichtsurteile haben der Paritätische Gesamtverband sowie die GGUA zur Verfügung gestellt: Arbeitshilfe des Paritätischen Gesamtverbandes: Die Ausbildungsduldung unter http://ggua.de/fileadmin/downloads/tabellen_und_uebersichten/Arbeitshilfe_Ausbildungsduldung_Stand_01.02.2017.pdf und GGUA: Duldung für die Ausbildung nach negativem Ausgang des Asylverfahrens? (Stand 12.07.2017) unter http://www.einwanderer.net/fileadmin/downloads/tabellen_und_uebersichten/ausbildungsduldung.pdf (zuletzt eingesehen am 21.11.2017).



In Sachsen-Anhalt sind uns hinsichtlich der Erteilung der Ausbildungsduldung folgende Probleme bekannt, zu denen wir im Folgenden **Hinweise und Handlungsempfehlungen** zur Umsetzung im Sinne der Gesetzesintention geben möchten.

1.) Beschäftigungserlaubnis als Voraussetzung

Das Bundesministerium des Innern hat mit Schreiben vom 01.11.2016 mitgeteilt, dass neben der Prüfung der Erfüllung der Voraussetzungen für eine Ausbildungsduldung gleichfalls zu prüfen ist, ob eine Beschäftigungserlaubnis nach § 4 AufenthG zu erteilen ist. Die Erteilung dieser Beschäftigungserlaubnis liegt im **Ermessen** der Ausländerbehörde. Entsprechend steht die Regelung im Widerspruch zur Ausbildungsduldung, bei der die Intention des Gesetzgebers die Schaffung eines **Anspruchs** auf Ausbildung ist. In der Praxis ist es den Ausländerbehörden dadurch möglich, Betroffenen aus Ermessensgründen die Ausbildungsduldung trotz Erfüllung aller Voraussetzungen zu versagen. Der gesetzliche Anspruch auf die Ausbildungsduldung wird dadurch unterlaufen.

Andere Bundesländer haben über Erlasse klargestellt, dass das Ermessen bzgl. der Erteilung der Beschäftigungserlaubnis auf Null zu reduzieren ist, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung der Ausbildungsduldung nach §60a Abs.2 Satz 4 AufenthG vorliegen. Diese Ansicht untermauern auch verschiedene Gerichtsurteile zur Ausbildungsduldung.³

2.) Mitwirkungspflichten / Passbeschaffung

Es wurde mehrfach berichtet, dass Betroffenen auf mündliche Nachfrage mitgeteilt wurde, dass sie ohnehin keine Ausbildungsduldung erhalten würden, da kein Pass vorläge. Einige Betroffene verzichten daher grundsätzlich auf einen schriftlichen Antrag auf Erteilung der Ausbildungsduldung.

Verletzungen der Mitwirkungspflicht, die in der Vergangenheit liegen, dürfen den Antragsteller*innen nicht nachteilig ausgelegt werden. Darüber hinaus dürfen die Ausländerbehörden das reine Fehlen von Identitätsdokumenten nicht per se als Mitwirkungspflichtverletzung und damit Ausschlussgrund für die Erteilung einer Ausbildungsduldung bewerten. Der Nachweis über die Bemühungen, Identitätspapiere bzw. einen Pass zu erlangen, reicht für die Erteilung der Ausbildungsduldung aus. Die Praxis zeigt, dass die Beschaffung solcher Dokumente für viele Geflüchtete kaum bzw. nur mit erheblichem zeitlichen und finanziellen Aufwand möglich ist.

Die Ausländerbehörden müssen dazu angehalten werden, Ablehnungen aufgrund der sogenannten »Mitwirkungspflichtverletzungen« in jedem Falle schriftlich zu begründen und

³ Siehe Literaturhinweise unter vorheriger Fußnote 2.



auszuführen, inwiefern ein fehlender Pass ursächlich auf das Verhalten des Antragstellers zurückzuführen ist und welche konkreten Maßnahmen verlangt werden.⁴

Ferner herrscht bei Geduldeten eine Unsicherheit darüber, ob sie bei vorliegendem Ausbildungsvertrag und gleichzeitiger Mitwirkung tatsächlich die Ausbildungsduldung erhalten oder nicht doch abgeschoben werden. Hier fehlt es an einer verbindlichen Rechtssicherheit für alle Betroffenen.

Sowohl Geflüchtete als auch einige Ausbildungsbetriebe in Sachsen-Anhalt stellen sich die Frage, was passiert, wenn eine Ausbildung mit Aufenthaltsgestattung begonnen wurde und das Asylverfahren anschließend abgelehnt wird. In der Praxis herrscht Unsicherheit darüber, ob die Ausbildung beim Übergang zur Duldung tatsächlich ununterbrochen fortgesetzt werden kann, während möglicherweise erstmals seitens der Ausländerbehörden Mitwirkung eingefordert wird und im Einzelfall unter Umständen keine kurzfristige Lösung dieser Frage möglich ist. Auch die Einleitung von Passbeschaffungsmaßnahmen, die zeitlich nach dem Duldungsantrag liegen, sollte keinen Ausschlussgrund darstellen.

3.) Aufenthaltsbeendende Maßnahmen

Bei einigen Ausländerbehörden des Landes besteht offensichtlich Unklarheit darüber, wann konkrete aufenthaltsbeendende Maßnahmen bevorstehen. In einigen Fällen scheint die generelle Ausreisepflicht von Geduldeten als solche bewertet zu werden. Häufig wird bereits die Vorladung bei der Ausländerbehörde und die Aufforderung, an der Passbeschaffung mitzuwirken, von Mitarbeiter*innen der Behörde teilweise als konkrete Vorbereitungsmaßnahme gewertet. Wenn überhaupt, sollten bevorstehende aufenthaltsbeendende Maßnahmen durch einen bereits feststehenden Rückführungstermin belegbar sein.

Allein die vollziehbare Ausreisepflicht ist kein Grund, die Erteilung der Ausbildungsduldung mit Verweis auf konkrete aufenthaltsbeendende Maßnahmen zu verweigern. Auch ein bereits erfolgtes Informationsgespräch zur »freiwilligen« Ausreise fällt nicht unter diese Ausschlussklausel – auch wenn diese Gespräche in der Regel einer Abschiebung vorgeschaltet sind. Sowohl der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, das Verwaltungsgericht Arnberg, als auch das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg haben klargestellt, dass die konkreten Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung, beispielsweise die Terminierung des Abschiebungstermins, bereits zum Zeitpunkt des Antrages auf Erteilung der Ausbildungsduldung vorliegen müssen, um als Ausschlussklausel herangezogen zu werden.

Gleiches gilt für laufende Dublin-Überstellungsverfahren. So steht ein Dublin-Verfahren allein grundsätzlich der Erteilung einer Ausbildungsduldung nicht entgegen. Vielmehr kommt es auch hier auf die Frage an, ob eine Dublin-Überstellung konkret bevorsteht.

⁴ Für weitere Hinweise zu den Mitwirkungspflichten und den Voraussetzungen für Beschäftigungsverbote siehe »Mitwirkungspflichten im Ausländerrecht. Rechtsgutachten zu den Voraussetzungen von Sanktionen bei Nichtmitwirkung«, hg. von Flüchtlingsrat Sachsen-Anhalt und PRO ASYL: <http://www.fluechtlingsrat-lsa.de/eigene-publikationen/>



Der Hamburger Erlass vom 9. März 2017 regelt 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<)«.

Verfahrenshinweise der Ausländerbehörden sollten entsprechend der Hamburger Regelung konkretisiert werden.

4.) Überbrückungszeit zwischen Antrag und Ausbildungsbeginn

Betriebe entscheiden sich i.d.R. frühzeitig für ihre Auszubildenden. Sowohl Geflüchtete als auch Betriebe brauchen Rechtssicherheit, dass die Geflüchteten den Ausbildungsplatz antreten werden, auch wenn ggf. ein Zeitraum von mehreren Monaten überbrückt werden muss. Zwischen Unterzeichnung des Ausbildungsvertrages und Ausbildungsbeginn sollte daher eine »Ermessensduldung« erteilt werden bei gleichzeitiger schriftlicher Zusicherung, dass die Ausbildungsduldung zum Beginn der Ausbildung sicher erteilt wird. Thüringen beispielsweise hält es für »geboten, diesem Personenkreis bis zum Ausbildungsbeginn im Regelfall eine Ermessensduldung auf der Grundlage von § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG zu erteilen«. (Erlass vom 22. November 2016)

Gleiches gilt auch für die Durchführung berufsvorbereitender Maßnahmen. Praktika oder Einstiegsqualifizierungen nach § 54a SGB III können den Ausbildungsbeginn wesentlich erleichtern. Die Hansestadt Hamburg legt in ihrem Erlass vom 9. März 2017 fest, dass im Falle einer berufsvorbereitenden Maßnahme die Ausländerbehörde unter bestimmten Voraussetzungen eine Ermessensduldung erteilt.

5.) Bearbeitungszeit

Ein praktisches Problem stellt auch die Bearbeitungszeit der Anträge bei den Behörden dar. Erfahrungsgemäß dauert die Entscheidung über Anträge oder Widersprüche bei vielen Ausländerbehörden ca. 3 Monate, in Einzelfällen sogar länger. Eine Antragstellung wenige Wochen vor Ausbildungsbeginn führt im Zweifelsfall dazu, dass der Antrag erst nach Ausbildungsbeginn beschieden wird. Gleichzeitig erschwert es die Möglichkeit im Streitfall ein Widerspruchs- oder Klageverfahren vor Ausbildungsbeginn einzuleiten. Die Bescheidung von Anträgen auf Ausbildungsduldung sollte daher zeitnah und mit verkürzter Frist erfolgen. Für jede Entscheidung muss ein schriftlicher Bescheid gefertigt werden.

6.) Stichtagsregelung für Personen aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten

Entgegen der Praxis vieler Ausländerbehörden greift das Arbeitsverbot nach § 60a Abs.6 S.1 Nr.3 AufenthG nur bei einem Teil der Menschen aus den als »sicher« erklärten Herkunftsstaaten, und zwar nur, wenn »sein[/i>hr] nach dem 31. August 2015 gestellter Asylantrag abgelehnt wurde«.



Nicht erfasst von diesem Verbot sind somit Menschen, die vor dem 31.08.2015 einen Asylantrag gestellt haben sowie Personen, die den Asylantrag vor der bestandskräftigen Entscheidung des BAMF zurückgenommen haben.

Bei der Anwendung der Stichtagsregelung sollte der Zeitpunkt der Einreise bzw. des Asylgesuchs maßgeblich sein. Dass die förmliche Asylantragsstellung im Jahr 2015 gegebenenfalls erst nach dem Stichtag möglich war, liegt häufig nicht im Verschulden der betroffenen Personen.

Demzufolge stellt der Erlass aus NRW klar, dass ein vor dem Stichtag gestelltes Asylgesuch – also die erste Registrierung als asylsuchend – als Asylantrag zu werten ist. Das Ministerium für Inneres und Kommunales NRW beruft sich bei dieser Einschätzung u.a. auf eine Entscheidung des VG Freiburg, welches mit Beschluss vom 20.01.2016 festgestellt hat, dass auf Grund des Gesetzessystematik ein Asylgesuch bereits als (nichtförmlicher) Asylantrag zu werten ist.

7.) Antragsrücknahme bzw. keine Asylantragstellung

Eine Antragsrücknahme von Asylanträgen durch Personen aus sogenannten sicheren Herkunftsländern nach dem 31.08.2015 bzw. die Entscheidung keinen Asylantrag zu stellen, kann vielfältige Gründe haben. Inwiefern dies »bewusst« geschieht, um anschließend eine Ausbildungsdundung zu beantragen, kann durch eine*n Sachbearbeiter*in nicht hinreichend bewertet werden, eine Kausalität sollte nicht per se angenommen werden. Das gilt auch für Personen aus anderen Herkunftsländern oder zum Beispiel für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Sofern ein abgeschlossener Ausbildungsvertrag vorliegt, sollte die erfolgreiche Absolvierung der Ausbildung stets vorrangig sein.

8.) Abbruch der Berufsausbildung / Suche eines neuen Ausbildungsplatzes

Die Erteilungsgrundlage für die Duldung zur Suche eines neuen Ausbildungsplatzes ist nicht eindeutig. Während der sechs Monate zur neuen Ausbildungsplatzsuche darf es der Ausländerbehörde nicht möglich sein, neue Ausschlussgründe zu schaffen, indem beispielsweise aufenthaltsbeendende Maßnahmen eingeleitet werden, die dem Beginn der zweiten Ausbildung entgegen stehen würden.

9.) Familienangehörige

Die Familieneinheit mit Ehegatten und leiblichen Kinder ist in jedem Fall zu wahren, indem diese eine Ermessensdundung nach §60 a Abs. 2 Satz 3 AufenthG erhalten.



Fazit

Ein klarerer und verbindlicherer Zugang zur Ausbildungsduldung durch einen landesweiten Erlass würde den Zugang zur Ausbildung für einige Betroffene in Sachsen-Anhalt erleichtern. Einige der Streitfälle, die jetzt bzw. zeitnah an die Verwaltungsgerichte herangetragen werden, könnten damit vermieden werden. Sachsen-Anhalt würde es gut zu Gesicht stehen, eine der wenigen bundesrechtlichen Regelungen, die die gesellschaftliche Teilhabe geflüchteter Menschen tatsächlich erleichtern und ihnen Sicherheit geben können, progressiv und im Sinne der Betroffenen umzusetzen.

Um die nachhaltige Integration geflüchteter Menschen in den Arbeitsmarkt frühzeitig zu ermöglichen, sollte ferner in einem Erlass geregelt werden, dass der **Umzug von Asylsuchenden bei Lebensunterhaltssicherung, Ausbildung oder Studium** möglich ist.

Das Innenministerium sollte klar stellen, dass Menschen im Asylverfahren, die ihren Lebensunterhalt vollständig selber decken können, nicht mit einer Wohnsitzauflage belegt werden dürfen und somit innerhalb Sachsen-Anhalts ihren Wohnort frei wählen können.

Auch bei Aufnahme einer Ausbildung sollten die Ausländerbehörden den Asylsuchenden den Umzug erlauben, wenn dieser wegen der Erreichbarkeit des Ausbildungsplatzes notwendig erscheint. Das gilt ebenso für Asylsuchende, die ein Studium aufnehmen oder bereits absolvieren bzw. studienvorbereitende Maßnahmen wie ein Studienkolleg besuchen. Einen vergleichbaren Erlass gibt es in Schleswig-Holstein, siehe hier

https://www.frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/Erlasse_ab_2012/MILISH_Umverteilungserlass-SH-landesintern_28-07-2017.pdf.

Zu diesen Fragen besteht große Unsicherheit bei den Betroffenen. Mit einer Klärung wird der integrationspolitischen Zielsetzung des Integrationsgesetzes um ein Wesentliches näher gekommen.