

Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung. Vorbild Deutschland?

Seit Anfang des Jahres regelt in Deutschland ein Gesetz zwei Formen des Bleiberechts neu. Beide haben eine bestehende oder sich abzeichnende oder Arbeitsmarktintegration als Voraussetzung. Beide sind verlängerbar und können in eine langfristige Niederlassungserlaubnis münden. Ein Überblick zu Möglichkeiten und Problemen von „Aufenthaltsduldung“ und „Beschäftigungsduldung“.

Von Veronica Faller

Samira ist 2018 mit ihrer Familie aus dem Iran nach Deutschland eingereist. Ihr Asylantrag wurde 2019 vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge abgelehnt. Die Ablehnung wurde nach erfolglosem Klageverfahren seit Anfang 2020 auch rechtskräftig, sodass der inzwischen 20-jährigen nun die Abschiebung in ihr Heimatland droht. Samira möchte aber nicht zurück, sie fühlt sich in Deutschland sicher und hat schon während des laufenden Asylverfahrens verschiedene Praktika im Hotelgewerbe absolviert. Ein Hotel hat ihr danach, auch dank ihrer schon guten Sprachkenntnisse, einen Ausbildungsplatz zur Hotelfachfrau angeboten. Samira würde die Ausbildungsstelle gerne annehmen, weiß

aber nicht, ob dies überhaupt möglich ist und ob die Chance besteht, auch nach der Ausbildung in Deutschland bleiben zu können.

Wie Samira stellen sich momentan viele Menschen, die während des Asylverfahrens eine Arbeit oder Ausbildung aufgenommen haben oder eine solche in Aussicht haben, die Frage, ob für sie trotz Ablehnung des Asylantrags eine „Bleibeperspektive“ in Deutschland besteht. Die Chance darauf hat sich seit dem 1. Januar 2020 tendenziell verbessert. An diesem Tag ist in Deutschland das Gesetz über die „Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung“ in Kraft getreten. Mit ihm wurde nicht nur die bereits 2015 im Gesetz verankerte „Ausbildungsduldung“ (§ 60c AufenthG) umfassend reformiert, sondern in § 60d AufenthG auch ein neues Bleiberecht, die sogenannte „Beschäftigungsduldung“ eingeführt. Beide Regelungen ermöglichen es, ausreisepflichtigen Ausländer*innen unter gewissen Voraussetzungen eine langfristige Duldung zu erlangen, wenn sie eine Berufsausbildung absolvieren bzw. demnächst beginnen oder einer Beschäftigung nachgehen. Da der Gesetzgeber beide Regelungen als Duldung ausgestaltet hat, bleiben Inhaber*innen einer Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung formal ausreisepflichtig. Im Unterschied zu sonstigen Duldungen schwebt über ihnen aber nicht das permanente Damoklesschwert einer Abschiebung. Sie sind grundsätzlich sicher, solange sie der Ausbildung/ Beschäftigung weiter nachgehen. Hinsichtlich der aufenthaltsrechtlichen Sicherheit unterscheiden sich die beiden Duldungen also kaum von einer „echten“ Aufenthaltserlaubnis. Eine „echte“ Aufenthaltserlaubnis ist schließlich auch das Ziel. Auf deren Erteilung besteht im Falle der Ausbildungsduldung ein gesetzlicher Anspruch (§ 19d



In Deutschland hat sich die Chance auf eine „Bleibeperspektive“ trotz Ablehnung des Asylantrags seit 1. Januar 2020 verbessert.

Abs. 1a AufenthG), wenn die Ausbildung erfolgreich abgeschlossen wurde und der*die Antragsteller*in in dem erlernten Beruf arbeitet. Bei der Beschäftigungsduldung soll die Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn die betroffene Person die Duldung seit dreißig Monaten besessen hat (§ 25b Abs. 6 AufenthG). Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung ermöglichen also einen Wechsel von einem illegalen in einen legalen Aufenthalt ohne vorherige Ausreise. Dieser sogenannte „Spurwechsel“ nach abgelehntem Asylantrag stellt im deutschen Aufenthaltsrecht ebenso wie in vielen anderen europäischen Ländern nach wie vor die Ausnahme dar. Im Folgenden werden Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung etwas näher beleuchtet.

Wer kann eine Ausbildungsduldung erhalten?

Eine Ausbildungsduldung können nur ausreisepflichtige Personen, also Menschen, die sich nicht mehr im Asylverfahren befinden und keine Aufenthaltserlaubnis besitzen, erhalten. Dabei unterscheidet das Gesetz zwischen Personen, die die Ausbildung schon während des Asylverfahrens begonnen haben („Asylbewerber-Ausbildungsduldung“) und solchen, die nach dem abgelehnten Asylantrag mit der Ausbildung beginnen möchten oder können („allgemeine Ausbildungsduldung“). Diese Diffe-

renzierung ist neu, wobei die „Asylbewerber-Ausbildungsduldung“ privilegiert ist, also unter erleichterten Bedingungen erteilt wird, weil sie nicht voraussetzt, dass die betroffene Person bereits seit drei Monaten eine Duldung besitzt. Sie ermöglicht also einen direkten Übergang vom (erfolgreichen) Asylverfahren in die Ausbildungsduldung. Wer die Ausbildung dagegen erst nach Abschluss des Asylverfahrens beginnt, muss nachweisen, dass er oder sie bereits seit mindestens drei Monaten eine Duldung besessen hat. Diese „Sperrfrist“ soll es den Behörden ermöglichen, konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung einzuleiten. Gelingt dies den Behörden, haben Antragsteller*innen, die nicht während des Asylverfahrens die Ausbildung begonnen haben, keinen Anspruch auf eine Ausbildungsduldung.

Welche Ausbildungen kommen in Frage?

Vom § 60c AufenthG werden nur qualifizierte staatlich anerkannte oder vergleichbar geregelte Ausbildungen mit einer Dauer von mindestens zwei Jahren erfasst. Es geht also um die Gewinnung von Fachkräften. Hinzu kommen seit Januar 2020 auch Helfer- und Assistenzausbildungen in Mangelberufen, wie sie typischerweise im Pflegebereich anzutreffen sind. Die Mangelberufe¹ werden halbjährlich von der Bundes-

¹ In Deutschland heißen diese „Engpassberufe“

gentur für Arbeit veröffentlicht. Darüber hinaus muss bereits eine konkrete Ausbildungsplatzzusage für eine an die Helferausbildung anschließende qualifizierte Berufsausbildung bestehen. Der erfolgreiche Abschluss einer Helferausbildung, etwa der zum* zur Altenpflegehelfer*in, ermöglicht also noch keinen Spurwechsel im oben beschriebenen Sinne. Dafür muss erst die an die Helferausbildung anschließende qualifizierte Ausbildung – im Beispiel wäre dies eine Ausbildung zum* zur Altenpflegehelfer*in – erfolgreich abgeschlossen werden.

Anforderungen an die Identitätsklärung

Die in der Praxis problematischste Bedingung ist die der Identitätsklärung. Nur wenn die Identität innerhalb bestimmter Fristen geklärt wurde oder innerhalb der Frist zumindest alles zur Identitätsklärung Erforderliche und Zumutbare getan wurde und die Identität später geklärt werden kann, besteht ein Anspruch auf die Ausbildungsduldung. Wichtig dabei ist, die Bemühungen zum Beispiel anhand von E-Mails, Faxsendeberichten oder Protokollen bestmöglich zu dokumentieren. Als Identitätsnachweise können neben einem gültigen Pass oder Personalausweis auch abgelaufene Originale oder andere amtliche Dokumente mit biometrischen Merkmalen und Angaben zur Person fungieren. Bis zu welchem Zeitpunkt die Antragsteller*innen ihre Identität geklärt haben müssen, richtet sich nach dem Zeitpunkt ihrer Einreise. Problematisch kann die Identitätsklärung innerhalb der Frist bei der „Asylbewerber-Ausbildungsduldung“ sein. Die Fristen gelten nämlich auch, wenn das Asylverfahren noch anhängig ist. In diesem Fall ist aber die Kontaktaufnahme zu den Behörden im Heimatland – dem möglichen Verfolger –

unzumutbar. Hier genügt es deshalb, wenn die betroffene Person den Kontakt mit den Behörden des Herkunftslandes erst nach Ablehnung des Asylantrags aufnimmt. Das Gesetz tut dann so, als wären die gesetzlichen Fristen gewahrt.

In Verbindung mit der dreimonatigen Vorduldungszeit bei der „allgemeinen Ausbildungsduldung“ ist die fristgerechte Identitätsklärung außerdem heikel, weil sich der*die Antragsteller*in mit Klärung der Identität für einen gewissen Zeitraum „abschiebbar“ macht. Gelingt es dem*der Antragsteller*in trotz bestmöglicher Bemühungen nicht, die Identität zu klären, steht es im Ermessen der Behörde, die Ausbildungsduldung zu erteilen.

Ausschlussgründe, Antrag und Erteilung

Das Gesetz sieht außerdem eine Reihe von Ausschlussgründen vor: Keine Ausbildungsduldung wird zum Beispiel erteilt, wenn es sich um einen offensichtlichen Missbrauch, etwa um ein „Scheinausbildungsverhältnis“ handelt, Verbindungen zu terroristischen oder extremistischen Organisationen bestehen oder strafrechtliche Verurteilungen vorliegen, wobei bestimmte Bagatelldelikte außen vor bleiben.

Der*die Antragsteller*in kann den Antrag frühestens sieben Monate vor Ausbildungsbeginn stellen. Erteilt werden kann die Ausbildungsduldung bis zu sechs Monate vor Ausbildungsbeginn. Sie wird stets für die gesamte Dauer der Ausbildung erteilt, unter Umständen also für mehrere Jahre, ein für eine Duldung ungewöhnlich langer Zeitraum.

Ende der Ausbildung – und dann?

Nach erfolgreich abgeschlossener Ausbildung besteht gem. § 19d Abs. 1a AufenthG ein Anspruch auf Erteilung einer zweijäh-

rigen Aufenthaltserlaubnis, wenn die Person einer Beschäftigung gemäß der erworbenen beruflichen Qualifikation nachgeht. Idealtypisch erfolgt diese im Ausbildungsbetrieb. Übernimmt der Betrieb die Person nicht, räumt das Gesetz eine sechsmonatige Frist für die Suche nach einem Arbeitsplatz ein. Dieselbe Frist gilt, wenn die Ausbildung abgebrochen wird. Hier dient die Frist dann der Suche nach einem neuen Ausbildungsplatz. Weil die Aufenthaltserlaubnis für zwei Jahre erteilt wird, ist die Ausbildungsduldung auch unter der „3+2 Regel“ bekannt: drei Jahre Ausbildung und zwei Jahre Aufenthaltserlaubnis. Da aber auch schon eine Ausbildungsdauer von zwei Jahren ausreicht, um die Ausbildungsduldung zu erhalten, ist der Begriff der „3+2 Regel“ wenig zutreffend.

Die Beschäftigungsduldung

Bei der Beschäftigungsduldung handelt es sich um eine in zweifacher Hinsicht zeitlich befristete Regelung. Sie gilt – Stand heute – zum einen nur bis zum 31. Dezember 2023, tritt zum 1.1.2024 also wieder außer Kraft. Zum anderen kann sie nur Ausländer*innen und deren Partner*innen erteilt werden, die vor dem 1. August 2018 eingereist sind. Es handelt sich also um eine klassische Altfallregelung, die erkennbar die Menschen im Blick hat, die im Zuge der großen Migrationsbewegungen ab dem Jahr 2015 nach Deutschland eingereist sind.

Wenn alle Voraussetzungen vorliegen, schließt die Beschäftigungsduldung auch den oder die Ehe-/Lebenspartner*in und die in der familiären Lebensgemeinschaft lebenden minderjährigen Kinder mit ein. Bei der Ausbildungsduldung ist das übrigens nicht so.

Anforderungen an die Beschäftigung

Die Beschäftigung des*der Antragsteller*in

muss sozialversicherungspflichtig sein, seit mindestens 18 Monaten ausgeübt werden und eine wöchentliche Arbeitszeit von mindestens 35 Stunden umfassen. Bei Alleinerziehenden genügt auch eine Teilzeitbeschäftigung mit mindestens 20 Wochenarbeitsstunden. Ad absurdum wird diese „Erleichterung“ freilich durch die weitere Voraussetzung geführt, dass die Beschäftigung den Lebensunterhalt sichert und in den letzten zwölf Monaten vor Beantragung der Beschäftigungsduldung gesichert haben muss. Dabei ist allerdings nur der Lebensunterhalt des*der

Es geht also um die Gewinnung von Fachkräften.

Antragstellers*Antragstellerin, nicht aber der von Partner*innen oder Kindern maßgeblich.

Wenn der*die Antragsteller*in aus nicht selbst verschuldeten Gründen den Arbeitsplatz wechseln muss, wirken sich kurzfristige Unterbrechungen nicht schädlich aus. Als kurzfristige Unterbrechungen werden Unterbrechungen bis zu maximal drei Monaten gewertet. In Zeiten der Corona-Pandemie zeigt sich die Verwaltung allerdings großzügiger: Bei coronabedingtem Arbeitsplatzverlust sind Unterbrechungen bis zu sechs Monaten unschädlich. Sie setzen die Uhr also nicht wieder auf Null.

Weitere Voraussetzungen

Wie bei der Ausbildungsduldung muss auch für die Erteilung der Beschäftigungsduldung die Identität der Antragsteller*innen fristgerecht geklärt werden. Hinzu



Damit wollte der Gesetzgeber einen Übergang vom Asylverfahren in die Beschäftigungsduldung ausschließen.

kommt, dass auch die Identität des*der Ehe-/Lebenspartner*in geklärt werden muss. Die Identitätsklärung der Kinder ist dagegen keine Erteilungsvoraussetzung. Die Regelungen zur Fristwahrung funktionieren ähnlich wie bei der Ausbildungsduldung.

Die mit Abstand problematischste Voraussetzung ist das sogenannte Vorduldungserfordernis. Wie bei der allgemeinen Ausbildungsduldung muss die erwerbstätige Person nämlich bereits für einen gewissen Zeitraum im Besitz einer Duldung gewesen sein. Anders als dort sind es aber nicht drei, sondern zwölf Monate. Damit wollte der Gesetzgeber ganz bewusst einen unmittelbaren Übergang vom Asylverfahren in die Beschäftigungsduldung ausschließen. Die Phase nach Ablehnung des Asylantrags wird für viele deshalb zur Zitterpartie, weil der Gesetzgeber eben verlangt, dass die Personen trotzdem ihre Identität klären. Dabei hilft es auch wenig, dass etwaige Partner*innen der erwerbstätigen Person vom Nachweisen der Vorduldung befreit sind.

Weiter muss die erwerbstätige Person mündliche Deutschsprachkenntnisse auf A2-Niveau nachweisen. Sie darf außerdem nicht wegen einer Straftat verurteilt worden sein noch darf sie Bezüge zu extremistischen oder terroristischen Organisationen aufweisen. Bemerkenswert ist, dass die genannten Gründe auch dann zum Ausschluss von der Beschäftigungsduldung führen, wenn sie in der Person des*der Partner*in vorliegen. Diese in der öffentlichen Diskussion häufig mit Sippenhaft beschriebene Regelung ist auch deshalb nicht unproblematisch, weil sie zu einer Schlechterstellung von Ehepartner*innen gegenüber Alleinstehenden führt, die das deutsche Grundgesetz eigentlich verbietet.

Auch das Verhalten der Kinder kann zum Ausschluss von der Beschäftigungsduldung führen: Sind die in familiärer Lebensgemeinschaft mit der antragstellenden Person lebenden Kinder schulpflichtig, muss deren Schulbesuch nachgewiesen werden. Auch dürfen die Kinder nicht zu einer Jugendstrafe

bleiberecht

von mindestens einem Jahr oder wegen bestimmter Drogendelikte verurteilt worden sein.

Erteilung der Beschäftigungsduldung und Spurwechsel

Liegen alle Voraussetzungen vor, wird die Beschäftigungsduldung den berechtigten Personen für 30 Monate erteilt. Der Spurwechsel, also die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, vollzieht sich nach Ablauf der 30 Monate über § 25b AufenthG, eine Vorschrift, die eigentlich einen sechs-/achtjährigen Voraufenthalt voraussetzt, der bei Inhaber*innen einer Beschäftigungsduldung aber reduziert wird.

Fazit

Die Möglichkeit eines „Spurwechsels“ gehört zu den politisch „heißesten Eisen“ im Migrationsrecht. Kritiker*innen warnen vor der Schaffung von Fehlanreizen und systematischen Schiefen, weil der „Spurwechsel“ Menschen dazu anspornen, das Asylverfahren aus asylfremden Gründen zu beschreiten, und die – normalerweise im Visumsverfahren zu prüfenden – hohen Anforderungen für die Erteilung von Aufenthaltstiteln zur Arbeitsmigration unterlaufen würden. Befürworter*innen betonen dagegen die Möglich- und Notwendigkeit, seit Jahren in Deutschland lebenden abgelehnten Asylbewerber*innen einen Weg aus der Perspektivlosigkeit zu weisen und Integrationsleistungen zu honorieren. Ob durch die Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung tatsächlich „Fehlanreize“ geschaffen werden, ist angesichts der hohen gesetzlichen Hürden überaus zweifelhaft. Bei der Beschäftigungsduldung erscheint dies sogar ausgeschlossen, weil sie als stichtagsgebundene Altfallregelung ausgestaltet ist, neu einreisende Personen von ihr also gar nicht profitieren können.

Selbst Altfälle kommen kaum in den „Genuss“ der Beschäftigungsduldung, wie ein Blick in die Statistik zeigt: So wurden bis jetzt (Stand 30.07.2020) in Deutschland nur 331 Beschäftigungsduldungen erteilt. Das liegt vor allem an dem zwölfmonatigen Vorduldungserfordernis, das viele Personen, obwohl nicht selten seit Jahren in Lohn und Arbeit, von der Beschäftigungsduldung ausschließt. Damit bleibt auch der Wunsch vieler Arbeitgeber*innen nach aufenthaltsrechtlicher Sicherheit als Voraussetzung eines längerfristigen Arbeitsverhältnisses unerfüllt. Das von Baden-Württemberg angestoßene Gesetzgebungsverfahren könnte zwar geringfügige Besserung bewirken. Allerdings steht noch in den Sternen, ob es im Bund eine Mehrheit finden wird.

In der politischen Debatte wird oft das Narrativ von angeblicher „Fehlanreize“ gegen eine Ausbildungsduldung in Stellung gebracht. Viele Beispiele aus der Praxis zeigen hingegen, welche Energie und Schaffenskraft allein die Aussicht auf eine lebenswürdige Perspektive in Menschen freisetzen kann.

Veronica Faller ist Mitarbeiterin von Flüchtlingsrat Baden-Württemberg und ProBono Mannheim