

Die Ausbildungsduldung

Ein Instrument im Spannungsfeld zwischen Bildungspolitik und Ausländerrecht

CHRISTOPH JUNGGEBURTH

Dr., stellvertretender Leiter des Referats »Recht/Organisation/Qualitätsentwicklung/Büro Hauptausschuss« im BIBB

Vor über zwei Jahren ist die Ausbildungsduldung durch das Integrationsgesetz vom 31.07.2015 reformiert worden. Obwohl die Vorgängerregelung mit der Einführung der sogenannten »3+2-Lösung« deutlich erweitert wurde, will die Kritik aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft nicht abreißen. Ursächlich dafür ist auch die weit verbreitete Unsicherheit über die Voraussetzungen und Reichweite der Ausbildungsduldung. Der Beitrag beleuchtet daher aktuelle Fragestellungen und berücksichtigt dabei die neuesten Verwaltungsvorschriften des Bundesministeriums des Innern (BMI) vom 30.05.2017.

»3+2« – Lösung und Problem gleichermaßen

Seit dem Inkrafttreten des Integrationsgesetzes bestimmt § 60a Abs. 2 S. 4 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) im Sinne von »3+2«, dass die zuständige Ausländerbehörde eine Duldung für die im Ausbildungsvertrag bestimmte Dauer der Berufsausbildung (regelmäßig drei Jahre) zu erteilen hat, wenn die Ausländerin oder der Ausländer eine qualifizierte Berufsausbildung (§ 6 Abs. 1 S. 2 Beschäftigungsverordnung) in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf aufnimmt und ein Ausschlussgrund (u. a. sicherer Herkunftsstaat) nicht vorliegt. Nach erfolgreichem Ausbildungsabschluss ist der Person dann grundsätzlich für eine der erworbenen beruflichen Qualifikation entsprechenden Beschäftigung eine zweijährige Aufenthaltserlaubnis zu erteilen (§ 18 a Abs. 1 a AufenthG). Die Vorgängerregelung sah lediglich eine (Ermessens-)Duldung für ein Jahr samt Verlängerungsmöglichkeit vor.

Dieser scheinbar eindeutige Wortlaut des § 60a Abs. 2 S. 4 AufenthG führt in der Praxis gleichwohl zu Auslegungsschwierigkeiten: Schützt der Abschluss eines Ausbildungsvertrags vor Abschiebung? Was gilt, wenn die Ausländerin oder der Ausländer zwar noch keinen Ausbildungsvertrag

unterschrieben hat, sich aber etwa in einer Helferausbildung oder einer Integrationsmaßnahme befindet? Stehen bildungspolitische Ziele, wie die Integration Geflüchteter in und durch Ausbildung oder die Sicherung des künftigen Fachkräftebedarfs, im Konflikt mit geltendem Aufenthaltsrecht?

Das BMI hat auf diese und weitere Fragen mit »Allgemeinen Anwendungshinweisen zur Duldungserteilung nach § 60a Aufenthaltsgesetz« vom 30.05.2017 reagiert (vgl. BMI 2017). Denn auch aufseiten der Ausländerbehörden scheint die Anwendung der Regelungen zur Ausbildungsduldung Schwierigkeiten zu bereiten, was eine Vielzahl gerichtlicher Entscheidungen in jüngster Vergangenheit zeigt.¹ Die wesentlichen Aussagen des BMI zur Ausbildungsduldung gilt es im Folgenden darzustellen und einzuordnen. Zu beachten ist jedoch, dass die Anwendungshinweise mangels Zustimmung des Bundesrates nicht unmittelbar in den Bundesländern gelten; die Bundesländer und infolgedessen die jeweiligen Ausländerbehörden können zwar, müssen die Anwendungshinweise aber nicht übernehmen.

Welche Personengruppe betrifft die Ausbildungsduldung überhaupt?

Die Ausbildungsduldung stellt eine Sonderform des Instruments der Duldung im Ausländerrecht dar. Sie soll Personen, deren Asylantrag abgelehnt wurde, die Möglichkeit geben, eine begonnene oder kurz bevorstehende Ausbildung in Deutschland zu absolvieren. Der Erhalt einer (Ausbildungs-)Duldung bewirkt rechtstechnisch jedoch nur, dass die weiterhin bestehende Ausreisepflicht ausnahmsweise und vorübergehend nicht vollzogen wird (Aussetzung der Abschiebung). Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund erklärt sich die Intention des BMI, mit seinen Anwendungshinweisen eine »Förderung der Rückkehr vollziehbar Ausreisepflichtiger« zu erreichen (vgl. ebd., S. 2). Deutlich wird diese Zielrichtung auch anhand der gesetzlichen Regelung im AufenthG selbst: So bestimmt § 60a Abs. 2 S. 4 AufenthG, dass eine Ausbildungsduldung nicht erteilt werden darf, wenn zum Zeitpunkt der Antragstellung konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung bevorstehen. Hierunter wird z. B. die Terminierung der Abschiebung, der Antrag auf Ausstellung eines Passersatzpapiers

¹ Etwa VGH Mannheim, Beschl. v. 13.10.2016 – 11 S 1991/16; VG Düsseldorf, Beschl. v. 08.03.2017 – 24 L 648/17.

oder die Einleitung eines Verfahrens zur Dublin-Überstellung verstanden.²

Ab wann besteht ein Anspruch auf Erteilung einer Ausbildungsduldung?

Man könnte hieraus folgern, dass ausbildungswillige Ausländer/-innen ihren Antrag auf Erteilung einer Ausbildungsduldung samt Beschäftigungserlaubnis möglichst frühzeitig bei der zuständigen Ausländerbehörde stellen sollten. Dagegen spricht jedoch die vorherrschende Auslegung des Wortlauts von § 60 a Abs. 2 S. 4 AufenthG. Danach besteht ein Anspruch erst, wenn die Person eine »Berufsausbildung aufnimmt«. Kürzere Helferausbildungen, Einstiegsqualifizierungen und andere Qualifizierungsmaßnahmen, die Ausländer/-innen erst an eine Berufsausbildung heranführen, sie dazu befähigen oder die erforderliche Ausbildungsreife herstellen, genügen nach der Auslegung des BMI nicht. Dies gelte selbst dann, wenn Zeiten der Helferausbildung oder Einstiegsqualifizierung auf die Ausbildungszeit in einer sich anschließenden vollqualifizierenden Ausbildung angerechnet werden würden. Auch schulische Maßnahmen (allgemeinbildende Schulabschlüsse, allgemeine Sprachkurse und Maßnahmen der berufsbezogenen Deutschförderung) sowie jede Form von praktischen Tätigkeiten, die ggf. auch auf eine Berufsausbildung vorbereiten können, seien vom Anwendungsbereich der Ausbildungsduldung ausgenommen (vgl. ebd., S. 10f.). In solchen Fällen nehme die Person keine oder noch keine Berufsausbildung auf. Ein Anspruch auf Erteilung einer Ausbildungsduldung bestehe zu diesem Zeitpunkt somit (noch) nicht.

Selbst der Abschluss eines Ausbildungsvertrags und die anschließende Eintragung in das Verzeichnis der Berufsausbildungsverhältnisse vermag der ausbildungswilligen Person nach den Ausführungen des BMI noch keinen Anspruch auf Erteilung einer Ausbildungsduldung samt Beschäftigungserlaubnis zu verschaffen. Zwar lässt das BMI anstelle der Eintragung den Nachweis einer positiven Prüfung des Ausbildungsvertrags durch die zuständige Stelle zu (»Gepprüft-Stempel«) und bei Berufsausbildungen an Berufsfachschulen oder Fachschulen genüge die Vorlage einer Aufnahmezusage/Anmeldebestätigung unter Angabe des konkreten Ausbildungsberufs (vgl. ebd., S. 10). Ein Anspruch setze allerdings zusätzlich voraus, dass die tatsächliche Aufnahme der Ausbildung lediglich »wenige Wochen« bevorstehe (vgl. ebd., S. 12).

Somit können Ausbildungsbetriebe in die Situation geraten, einen Ausbildungsvertrag abschließen zu müssen, ohne dass der Aufenthalt der ausbildungswilligen Person zu diesem Zeitpunkt für die Dauer der Ausbildung gesi-

chert ist. In solchen Fällen muss der Zeitraum bis »wenige Wochen« vor Ausbildungsaufnahme rechtlich überbrückt werden, um der Gefahr einer Abschiebung zu begegnen. Laut BMI kann zwar im Einzelfall zwischen dem Ausbildungsbetrieb und der Ausländerbehörde vereinbart werden, den Abschluss des Ausbildungsvertrags sowie den Antrag auf Eintragung von der Erteilung der Ausbildungsduldung (Zug-um-Zug) abhängig zu machen. Wie ein solches »Zug-um-Zug-Verfahren« jedoch in der Praxis konkret umgesetzt werden soll, bleibt offen (vgl. ebd., S. 13). Vielmehr wird ein Antrag auf Erteilung einer Duldung nach § 60 a Abs. 2 S. 3 AufenthG (Ermessensduldung wegen dringender persönlicher Gründe) nun das Mittel der Wahl sein, soweit keine sogenannten Ausschlussgründe vorliegen. So darf insbesondere kein Fall des § 60 a Abs. 6 AufenthG (u. a. sicherer Herkunftsstaat) vorliegen und konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung nicht bevorstehen (s. o.). Zugunsten der ausbildungswilligen Person ist nach Ansicht des BMI nämlich folgerichtig das von der Ausländerbehörde auszuübende Ermessen reduziert, da beizeiten ein Anspruch auf Erteilung einer Ausbildungsduldung entstehen wird. Dies gelte im Einzelfall auch für die Durchführung berufsvorbereitender Maßnahmen (z. B. Einstiegsqualifizierungen und andere Qualifizierungsmaßnahmen, die an eine Berufsausbildung heranführen, dazu befähigen oder die erforderliche Ausbildungsreife herstellen), wenn während dieser Maßnahme bereits ein Ausbildungsvertrag für eine anschließende qualifizierte Berufsausbildung abgeschlossen wird. Zusätzlich bedürfe es auch dann bereits des Eintrags des Ausbildungsvertrags in das Verzeichnis der Berufsausbildungsverhältnisse oder eines Nachweises einer positiven Rechtsprüfung durch die zuständige Stelle (ebd., S. 12f.).

Wie kann es weitergehen?

Es darf bezweifelt werden, dass der dargestellte Mittelweg zwischen Bildungspolitik und Ausländerrecht zukünftig mehr Akzeptanz finden wird. Nach aktueller Rechtslage sollten Ausbildungsbetriebe abgelehnte, aber ausbildungswillige Ausländer/-innen frühzeitig im Kontakt mit ihrer Ausländerbehörde unterstützen. Ansonsten drohen auch weiterhin Abschiebungen bis kurz vor Ausbildungsbeginn. Perspektivisch sollte zugunsten der Bildungspolitik – wie bereits gefordert wird – über ein Aufenthaltsrecht zur Ausbildung nachgedacht werden. ◀

Literatur

BUNDESMINISTERIUM DES INNERN (BMI): »Allgemeine Anwendungshinweise zur Duldungserteilung nach § 60 a Aufenthaltsgesetz« vom 30.05.2017 – URL: www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/anwendungshinweise-duldungsregelung.html (Stand: 03.08.2017)

² Vgl. BT-Drucks. 18/9090, S. 25.