

Empfehlungen zur konkreten Ausgestaltung der Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag zur Integration und Aufenthaltssicherung von Geflüchteten

Arbeitsmarktzugang / Aufenthaltssicherung für Menschen mit Duldung / Deutsch- und (Aus-)Bildungsförderung

25.01.2022

Für die Teilhabechancen von Geflüchteten leitet der Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP in wesentlichen Punkten einen positiven Richtungswechsel ein: Zentrale Hürden für berufliche und gesellschaftliche Partizipation sollen beseitigt und neue Perspektiven innerhalb des Aufenthaltsrechts geschaffen werden. Damit möglichst viele Menschen von den geplanten Änderungen profitieren können, ist entscheidend, wie die einzelnen Vorhaben konkret umgesetzt werden.

Basierend auf der langjährigen Arbeit in EU geförderten Programmen zur beruflichen Integration und Aufenthaltssicherung von Geflüchteten haben die Autor*innen dieses Papiers Empfehlungen zur konkreten Umsetzung der einzelnen Vorhaben des Koalitionsvertrags formuliert. Die Empfehlungen zielen darauf ab, Geflüchtete langfristig und nachhaltig in den Arbeitsmarkt zu integrieren, sodass sie ihre Potentiale optimal nutzen können. Um dies zu erreichen, sind auch weitere strukturelle Veränderungen notwendig, beispielsweise hinsichtlich der Unterbringung. Sehr begrüßen wir das im Koalitionsvertrag genannte Vorhaben, die Qualität der Asylverfahren zu verbessern. Insbesondere muss die Reduzierung der Berufungsgründe entsprechend § 78 AsylG auf den Prüfstand. Für besonders vulnerable Personen müssen Verfahren etabliert werden, die ihrem besonderen Schutzbedarf Rechnung tragen.

Wir konzentrieren uns im vorliegenden Papier – wie auch in unserem im Vorfeld der Bundestagswahl veröffentlichten Positionspapier¹ – auf die Aspekte Arbeitsmarktzugang, Aufenthaltssicherung für Menschen mit Duldung sowie Deutsch- und (Aus-)Bildungsförderung.

Da die Umsetzung der Vorhaben des Koalitionsvertrages voraussichtlich einige Zeit in Anspruch nehmen wird, befürworten wir eine Vorgriffsregelung in den Ländern für Personen, die aktuell von Abschiebung bedroht sind, aber zukünftig von einer geplanten Regelung wie beispielsweise dem Chancenaufenthalt profitieren werden. Um den Ländern eine solche Vorgriffsregelung zu erleichtern, wäre eine Empfehlung von Seiten des Bundesministeriums des Inneren und für Heimat (BMI) sehr hilfreich.

Im Sinne des Koalitionsvertrags empfehlen wir: **Mehr Fortschritt wagen!**

Kontakt

Dr. Kristian Garthus-Niegel: garthus-niegel@sfrev.de / 0351 79665157

Christiane Welker: christiane.welker@ibs-thueringen.de / 0361 51150025

Dr. Barbara Weiser: bweiser@caritas-os.de / 0541 – 34978218

¹ <https://www.ibs-thueringen.de/wp-content/uploads/2021/05/Positionspapier-zur-Bundestagswahl-2021.pdf>

I. ARBEITSMARKTZUGANG

Die geplante Abschaffung der Arbeitsverbote begrüßen wir ausdrücklich.



Arbeitsverbote für bereits in Deutschland Lebende schaffen wir ab.

Die „Duldung light“ schaffen wir ab.

Arbeitsverbote vollständig abschaffen

Das bedeutet die dauerhafte Streichung der folgenden Beschäftigungsverbote:

- a) Für Asylsuchende mit einer **Aufenthaltsgestattung**,
 - die noch in einer Erstaufnahmeeinrichtung wohnen und bei denen seit der Asylantragstellung noch keine neun Monate vergangen sind (§ 61 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AsylG);
 - die noch nicht seit drei Monaten gestattet, geduldet oder erlaubt hier leben (§ 61 Abs. 2 S. 1 AsylG);
 - die aus einem sogenannten sicheren Herkunftsstaat kommen und nach dem 31.08.2015 Asyl beantragt haben (§§ 61 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 und Abs. 2 S. 4; 29a AsylG).
- b) Für Personen mit einer **Duldung**,
 - die in einer Erstaufnahmeeinrichtung wohnen und noch nicht seit sechs Monaten eine Duldung nach § 60a AufenthG haben (§ 61 Abs. 1 HS. 2 AsylG);
 - die noch nicht seit drei Monaten gestattet, geduldet oder erlaubt hier leben (§ 32 Abs. 1 BeschV);
 - die aus einem sogenannten sicheren Herkunftsstaat kommen und nach dem 31.08.2015 Asyl beantragt oder keinen Asylantrag gestellt haben (§ 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 3 AufenthG);
 - die eingereist sind, um Leistungen nach dem AsylbLG zu erhalten (§ 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 1 AufenthG);
 - die aus Gründen, die sie selbst zu vertreten haben, nicht abgeschoben werden können (§ 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 2 AufenthG).

Durch die im Koalitionsvertrag vorgesehene Abschaffung der „Duldung light“ wird das Beschäftigungsverbot für Personen mit einer Duldung nach § 60b AufenthG (§ 60b Abs. 5 S. 2 AufenthG) bereits aufgehoben.

Anspruch auf Beschäftigungserlaubnis schaffen

Bislang ist die Entscheidung über die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis für alle Personen mit einer Duldung und für Asylsuchende, bei denen seit der Asylantragstellung noch keine neun Monate vergangen sind, eine Ermessensentscheidung (vgl. § 61 Abs. 2 S. 1 AsylG; § 4a Abs. 4 AufenthG). Um zu verhindern, dass Umstände, die bislang zu einem Beschäftigungsverbot geführt haben, im Rahmen der Ermessensentscheidung als Aspekte für eine Versagung der Beschäftigungserlaubnis genutzt werden, sollte für alle Asylsuchenden und Menschen mit Duldung ein Anspruch auf die Erteilung der Beschäftigungserlaubnis bestehen, wenn die Bundesagentur für Arbeit deren Erteilung, falls dies erforderlich

ist, zugestimmt hat. Dadurch wird eine zügige und unbürokratische Arbeitsaufnahme ermöglicht, wovon Unternehmen wie Arbeitnehmer*innen profitieren. Zudem werden die Ausländerbehörden entlastet und der unnötige Bezug von Sozialleistungen vermieden.

Unbeschränkten Arbeitsmarktzugang nach vier Jahren gewähren

Wird das Zustimmungsverfahren mit der Prüfung der Beschäftigungsbedingungen durch die Bundesagentur für Arbeit beibehalten, sollte nach dem Wegfall des Zustimmungserfordernisses nach vier Jahren Voraufenthalt (§ 32 Abs. 2 Nr. 5 und Abs. 3 BeschV) ein Anspruch auf die Erteilung einer unbeschränkten Beschäftigungserlaubnis geschaffen werden.

Selbstständigkeit ermöglichen

Auch mit Duldung und Aufenthaltsgestattung sollte es die Möglichkeit geben, selbstständig erwerbstätig zu sein, beispielsweise um als Dolmetscher*in auf Honorarbasis zu arbeiten.

Vorrangprüfung für langfristig Aufenthaltsberechtigte abschaffen

§ 38a AufenthG ermöglicht in anderen EU-Staaten langfristig aufenthaltsberechtigten Personen, auch mit Fluchthintergrund, bei Sicherung des Lebensunterhalts eine Aufenthaltserlaubnis in Deutschland zu erhalten. In der Praxis erweist sich die für die Erteilung der Beschäftigungserlaubnis vorgeschriebene Vorrangprüfung als große Hürde. Wir empfehlen deshalb, hier die Vorrangprüfung abzuschaffen.

II. AUFENTHALTSSICHERUNG FÜR MENSCHEN MIT DULDUNG

Im Folgenden werden wir zunächst grundsätzliche Empfehlungen geben, die für verschiedene Formen der Aufenthaltssicherung relevant sind. Im Anschluss finden sich unsere Empfehlungen zu den einzelnen Bleiberechtsregelungen (§§ 25a, b AufenthG; Chancenaufenthaltsvisa) sowie zu den Möglichkeiten der Aufenthaltssicherung durch Ausbildung (bisher § 60c AufenthG) und Beschäftigung (§ 60d AufenthG).

A) Grundsätzliche Empfehlungen

Damit Möglichkeiten der Aufenthaltssicherung möglichst vielen Menschen zugänglich sind, sind in folgenden Bereichen grundsätzliche Klarstellungen bzw. Änderungen erforderlich:

Erfüllung der Passpflicht erleichtern

Bei der Erteilung von Aufenthaltstiteln ist die Erfüllung der Passpflicht Regelerteilungsvoraussetzung (§ 5 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG). Die Passpflicht wird auch durch einen Reiseausweis für Ausländer*innen erfüllt.

Der Reiseausweis für Ausländer*innen wird erteilt, wenn nachweislich kein Pass oder Passersatz vorliegt und ein solcher nicht auf zumutbare Weise erlangt werden kann (§ 5 AufenthV). Davon sollte ausgegangen werden, wenn die Ausländerbehörde im Einzelfall keine konkrete, herkunftslandbezogene, mögliche und zumutbare Mitwirkungshandlung zur Pass(ersatz)beschaffung benennen kann.

Möglichkeiten der Identitätsklärung erweitern

Bei der Erteilung von Aufenthaltstiteln ist die geklärte Identität Regelerteilungsvoraussetzung (§ 5 Abs. 1 Nr. 1a AufenthG).

Auf Regelungen, nach denen die Identität bereits in der Vergangenheit geklärt gewesen sein muss (sogenannte Stichtagsregelung, vgl. §§ 60d Abs. 1 Nr. 1; 60c Abs. 2 Nr. 3 AufenthG), sollte verzichtet werden. Eine Identitätsklärung ist im laufenden Asylverfahren überwiegend nicht zumutbar möglich.



*Wir werden die Klärung der Identität einer Ausländerin oder eines Ausländers um die Möglichkeit, eine **Versicherung an Eides statt** abzugeben, erweitern und werden hierzu eine gesetzliche Regelung im Ausländerrecht schaffen.*

Ist die Klärung der Identität weder durch einen Pass oder Passersatz noch durch andere Unterlagen (z. B. Geburts- oder Heiratsurkunde, Fahrerlaubnis etc.) zumutbar möglich, muss die Identitätsklärung durch Abgabe einer Versicherung an Eides Statt ermöglicht werden. Wichtig erscheint es uns dabei, eine Frist zu setzen. Wer über ein halbes Jahr alle von der Ausländerbehörde verlangten Mitwirkungshandlungen erfolglos vorgenommen hat, sollte die Gelegenheit haben, eine eidesstattliche Versicherung abzugeben, um die Identität zu klären.

Gründe der fehlenden Mitwirkung berücksichtigen



Tragen Geduldete nicht zur Klärung ihrer Identität bei, wird der Zeitraum der Duldung nicht für ein Bleiberecht angerechnet.

Ausländerbehörden sind angesichts ihrer organisatorischen Überlegenheit und sachlichen Nähe viel besser als die zur Mitwirkung verpflichteten Personen in der Lage, die bestehenden Mitwirkungsmöglichkeiten zu erkennen. Sie sollten daher verpflichtet sein, im Einzelfall konkrete, herkunftslandbezogene, mögliche und zumutbare Mitwirkungshandlungen zu benennen (Hinweis- und Anstoßpflicht). Nur wenn diese nach schriftlicher Aufforderung nicht vorgenommen werden, sollte eine Nichtberücksichtigung dieser Zeiträume in Betracht kommen.

Behördliche Hinweispflicht konkretisieren

Die Ausländerbehörden sollten gesetzlich ausdrücklich verpflichtet werden, auf die im Einzelfall in Betracht kommenden Möglichkeiten einer Aufenthaltssicherung oder Aufenthaltsverfestigung (Niederlassungserlaubnis) hinzuweisen.

Straffälligkeitsgrenzen neu denken

Bei den verschiedenen Regelungen zur Aufenthaltssicherung führen Straftaten in unterschiedlichem Maße zum Ausschluss. Das hat zur Folge, dass Personen, die sogenannte Armutsdelikte (wie das Fahren ohne Fahrschein, sogenannte Beförderungerschleichung nach § 265a StGB) begehen oder mehrfach gegen aufenthaltsrechtliche Regelungen wie die räumliche Beschränkung verstoßen (§ 95 Abs. 1 Nr. 7 AufenthG; § 86 Nr. 2 AsylG), auf lange Sicht von der Aufenthaltssicherung ausgeschlossen werden. Dies ist vielfach unverhältnismäßig. Schwere Straftaten begründen ein Ausweisungsinteresse, was ohnehin zur Versagung der Erteilung eines Aufenthaltstitels führt.

Da eine darüberhinausgehende Doppelbestrafung (straf- und ausländerrechtlich) abzulehnen ist, empfehlen wir die komplette Streichung dieses Ausschlusskriteriums; zumindest aber sollten strafrechtliche Verurteilungen von bis zu 90/150 Tagessätzen sowie Freiheitsstrafen von bis zu drei Monaten außer Betracht bleiben.

Ausnahmen bei der Lebensunterhaltssicherung ausweiten

Die hohen Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung führen dazu, dass vielen gut integrierten Menschen mit Duldung der Weg in die Aufenthaltssicherung versperrt bleibt (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG).

Daher empfehlen wir, die in § 25b Abs. 1 S. Nr. 3, S. 2 und Abs. 3 AufenthG normierten Ausnahmen für die Lebensunterhaltssicherung zu verallgemeinern und auszuweiten:

Es sollte generell ausreichend sein, wenn der Lebensunterhalt überwiegend gesichert wird.

Ein vorübergehender Bezug von Sozialleistungen sollte für die Lebensunterhaltssicherung in der Regel unschädlich sein bei

- Studierenden sowie Auszubildenden in anerkannten Lehrberufen oder in staatlich geförderten Berufsvorbereitungsmaßnahmen;

- Familien mit minderjährigen Kindern, die vorübergehend auf ergänzende Sozialleistungen angewiesen sind;
- Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern, denen eine Arbeitsaufnahme nicht zumutbar ist, sowie
- Personen, die pflegebedürftige nahe Angehörige pflegen.

Von der Lebensunterhaltssicherung muss abgesehen werden, wenn Menschen diese wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung oder aus Altersgründen nicht erbringen können.

Diese in § 25b AufenthG normierten Ausnahmen sollten ausgebaut werden:

Bildung, Ausbildung und Qualifizierung sichern eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration und dürfen nicht zu aufenthaltsrechtlichen Nachteilen führen. Personen, die direkt in eine Beschäftigung (nicht selten im Niedriglohnsektor bzw. in der Leiharbeit) einmünden, haben oft prekäre Arbeitsbedingungen.

Wer einen Sprachkurs, eine Qualifizierungs- oder Bildungsmaßnahme oder die Schule besucht oder einen Freiwilligendienst leistet, sollte dies nicht aus Gründen der Lebensunterhaltssicherung für die Aufenthaltssicherung aufgeben müssen.

B) Bleiberechtsregelungen



*Der bisherigen Praxis der Kettenduldungen setzen wir ein **Chancen-Aufenthaltsrecht** entgegen: Menschen, die am 1. Januar 2022 seit fünf Jahren in Deutschland leben, nicht straffällig geworden sind und sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennen, sollen eine einjährige Aufenthaltserlaubnis auf Probe erhalten können, um in dieser Zeit die übrigen Voraussetzungen für ein Bleiberecht zu erfüllen (insbesondere Lebensunterhaltssicherung und Identitätsnachweis gemäß §§ 25 a und b AufenthG).*

Chancenaufenthalt großzügig erteilen

Es sollte klargestellt werden, dass bei dem fünfjährigen Voraufenthalt auch Zeiten mit einer Duldung nach § 60b AufenthG berücksichtigt werden (vgl. II A Grundsätzliche Empfehlungen) und dass der Chancenaufenthalt Menschen mit einer Duldung nach § 60b AufenthG erteilt werden kann. Die AZR-Zahlen zeigen, dass diese Form der Duldung bundesweit sehr unterschiedlich erteilt wird – so liegt der Anteil der Duldungen nach § 60b AufenthG an allen Duldungen in Sachsen-Anhalt bei 39,9 % vs. in Hamburg bei 1,2 %². Das deutet darauf hin, dass die bisherige Erteilungspraxis teilweise willkürlich ist.

² Hamburg: 81 Duldungen nach § 60b AufenthG von 6878 Duldungen gesamt; Sachsen-Anhalt: 2220 Duldungen nach § 60b AufenthG von 5559 Duldungen; Stichtag für die Erhebung war der 30.06.2021 <https://dserver.bundestag.de/btd/19/325/1932579.pdf>; vgl. S. 33f

Chancenaufenthalt für Familienangehörige ermöglichen

Der Chancenaufenthalt sollte für die gesamte Kernfamilie erteilt werden, auch wenn nicht alle zum Stichtag 01.01.2022 seit fünf Jahren in Deutschland leben.

Eine Chance für Illegalisierte schaffen

Schätzungen zufolge leben 500.000 Menschen ohne jeglichen Aufenthaltsstatus in Deutschland. Andere EU-Länder wie beispielsweise Spanien oder Italien haben bereits erfolgreiche Legalisierungskampagnen durchgeführt. In Deutschland könnte dies durch die Erteilung von Chancenaufenthalten erreicht werden. Der Chancenaufenthalt soll illegalisierten Menschen, die nachweisen können, dass sie sich zum Stichtag 01.01.2022 seit fünf Jahren in Deutschland aufhalten, erteilt werden. Der Nachweis darüber sollte auch mit Hilfe einer eidesstattlichen Versicherung erfolgen können. In diesen Fällen muss eine strafrechtliche Verurteilung in Folge des nicht rechtmäßigen Voraufenthaltes unbeachtlich sein. Damit könnte einem Teil der betroffenen Menschen eine Perspektive aus der Illegalität heraus aufgezeigt werden.

Anspruch auf Übergang in § 25b AufenthG sicherstellen

Der Übergang vom Chancenaufenthalt in die Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG sollte (analog zum jetzigen Übergang aus der Beschäftigungsduldung, vgl. § 25b Abs. 6 AufenthG) in einem eigenen Absatz geregelt und ein Anspruch auf die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis normiert werden. An dieser Stelle möchten wir explizit auf die oben genannten Empfehlungen zu den Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung verweisen: Wer bereit ist, während der Aufenthaltserlaubnis auf Probe in Sprache, Qualifizierung oder Bildung zu investieren, sollte nicht schlechter gestellt werden als Personen, die direkt in eine Beschäftigung einmünden.

Option auf Verlängerung schaffen

Es sollte die Option auf Verlängerung des Chancenaufenthalts geben, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung von § 25b AufenthG nach einem Jahr nicht vorliegen und dies nicht selbst verschuldet ist, zum Beispiel weil sich die Identitätsklärung und Passbeschaffung schwierig gestaltet.

Zugang zu Leistungen nach dem SGB II und XII sicherstellen

Inhaber*innen der Chancenaufenthaltserlaubnis sollten sofort Zugang zu Leistungen nach dem SGB II und XII bekommen, da bei ihnen regelhaft der Übergang in die Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG zu erwarten ist.

Straffälligkeit

In Hinblick auf die Straffälligkeit verweisen wir auf die Empfehlungen oben unter A.



Gut integrierte Jugendliche sollen nach drei Jahren Aufenthalt in Deutschland und bis zum 27. Lebensjahr die Möglichkeit für ein Bleiberecht bekommen (§ 25a Aufenthaltsgesetz, AufenthG).

Vielfältige Arten von Integration würdigen

Gegenwärtig setzt die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG einen erfolgreichen Schulbesuch oder den Erwerb eines anerkannten Schul- oder Ausbildungsabschlusses voraus (§ 25a Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AufenthG).

Gute Integration kann sich auf vielfältige Weise zeigen. Daher sollte die Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG auch jungen Menschen erteilt werden, die zum Zeitpunkt der Beantragung arbeiten, sich in einer Ausbildung, einem Studium, in einem gesetzlich geregelten Freiwilligendienst (BFD, FSJ etc.), in einer Einstiegsqualifizierung, in einem Praktikum, in einem Deutsch- oder Integrationskurs oder in einer anderweitigen berufs- oder ausbildungsvorbereitenden Maßnahme befinden. Hilfsweise sollte in der Summe maximal eine Tätigkeit von zwölf Monaten vorausgesetzt werden.

Bei jungen Menschen mit einem körperlichen, geistigen oder seelischen Handicap muss von dieser Voraussetzung unter Berücksichtigung und Würdigung der Umstände des jeweiligen Einzelfalls abgesehen werden können. Dies entspricht den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention, die u.a. eine Diskriminierung aufgrund der Behinderung verbietet (Art. 5 Abs. 2 UN-Behindertenrechtskonvention).

Erfolgsdruck reduzieren

Eine Reduzierung auf den Lernerfolg/die Versetzung (§ 25a Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AufenthG) lässt zu viele Ebenen von Integrationsbemühungen unberücksichtigt und kann zu extremem Druck führen, insbesondere, wenn weitere Familienmitglieder von der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis abhängig sind. Die regelmäßige Teilnahme an der jeweiligen Tätigkeit muss ausreichend sein.

Unnötige Ausschlusskriterien abschaffen

Die Voraussetzung, sich in Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland einfügen zu können (§ 25a Abs. 1 Nr. 4 AufenthG), ist ein Einfallstor für willkürliches Versagen der Aufenthaltserlaubnis und sollte ersatzlos gestrichen werden. Wer die sonstigen Voraussetzungen für dieses Bleiberecht erfüllt, z.B. eine Ausbildung absolviert, ist in der Lage, sich in die hiesigen Lebensverhältnisse einzufügen.

Lebensunterhaltssicherung realistisch gestalten

In Hinblick auf die Lebensunterhaltssicherung verweisen wir zunächst auf die Empfehlungen oben unter A.

Bei der Aufenthaltserlaubnis für die Eltern (§ 25a Abs. 2 AufenthG) muss es Ausnahmen geben, wenn die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit unverschuldet nicht möglich ist.

Passpflicht & Identitätsklärung

In Hinblick auf Passpflicht und Identitätsklärung verweisen wir auf die Empfehlungen oben unter A.



*Besondere **Integrationsleistungen von Geduldeten** würdigen wir, indem wir nach sechs bzw. vier Jahren bei Familien ein Bleiberecht eröffnen (§ 25b AufenthG).*

Nachweis der Grundkenntnisse vereinfachen

Der Nachweis über Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse (§ 25b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AufenthG) sollte auch als erbracht gelten, wenn über mindestens ein Jahr eine Schule besucht, eine Ausbildung absolviert oder eine Beschäftigung ausgeübt wurde.

Nachweis der Deutschkenntnisse erleichtern

Um hinreichende mündliche Deutschkenntnisse (A2 GER) nachzuweisen (§ 25b Abs. 1 S. 1 Nr. 4 AufenthG), sollte eine kostenfreie Zertifizierung bei anerkannten Sprachkursträgern ermöglicht werden.

Lebensunterhaltssicherung, Straffälligkeit, Passpflicht & Identitätsklärung

In Hinblick auf Lebensunterhaltssicherung, Straffälligkeit, Passpflicht und Identitätsklärung verweisen wir auf die Empfehlungen oben unter A.

C) Aufenthaltssicherung durch Ausbildung und Beschäftigung



*Wir wollen **Geduldeten in der Ausbildung** und ihren Betrieben mehr Rechtssicherheit durch eine Aufenthaltserlaubnis (§ 60 c AufenthG) verleihen.*

Anspruch auf Aufenthaltserlaubnis sicherstellen

Es sollte ein Anspruch auf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für Menschen mit Duldung zum Zwecke der Ausbildung geschaffen werden. Diese Aufenthaltserlaubnis sollte systematisch im Abschnitt 3 des 2. Kapitels des Aufenthaltsgesetzes verortet sein. Es sollte klargestellt werden, dass die Aufenthaltserlaubnis unabhängig von § 5 Abs. 2 AufenthG, also der Einreise im Visumverfahren, erteilt werden kann.³

Ein Anspruch auf die Ausbildungsaufenthaltserlaubnis sollte auch bei Aufnahme einer Assistenz- oder Helfer*innenausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf und bei sogenannten Fachpraktiker*innenausbildungen für Menschen mit einer Behinderung bestehen.

³ Als Konsequenz sollte auch die Vorrangprüfung bei der Aufenthaltserlaubnis nach § 16a Abs. 1 AufenthG abgeschafft werden, um Personen, die von einem anderen Aufenthaltstitel (z.B. nach § 16b AufenthG zum Zwecke des Studiums oder nach 19c Abs. 1 AufenthG für einen Freiwilligendienst) in die Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der betrieblichen Aus- und Weiterbildung wechseln wollen, nicht schlechter zu stellen.

Keine Vorduldungszeiten voraussetzen

Es soll für diese Regelung keine Voraussetzung sein, dass bestimmte Voraufenthaltszeiten mit einer Duldung vorliegen (vgl. § 60c Abs. 2 Nr. 2 AufenthG).

Versagungskriterium „offensichtlicher Missbrauch“ abschaffen

Wenn Ausbildungsbetriebe bzw. Schulen einen Ausbildungsplatz anbieten, ist davon auszugehen, dass sie im eigenen Interesse hinreichend geprüft haben, ob Auszubildende willens und in der Lage sind, die Ausbildung erfolgreich abzuschließen. Zudem ist für die Prüfung des Kriteriums kein angemessenes administratives Verfahren denkbar. In der Praxis spielt dieses Kriterium bei der aktuellen Ausbildungsduldung (§ 60c Abs. 1 Satz 2 AufenthG) kaum eine Rolle, weshalb es in der neuen Regelung nicht verwendet werden sollte.

Aufenthaltserlaubnis auf Probe ermöglichen

In Anlehnung an die Chancenaufenthaltserlaubnis sollte eine Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Ausbildung auf Probe für ein Jahr erteilt werden, wenn außer der Passpflicht und der Identitätsklärung alle Erteilungsvoraussetzungen erfüllt sind. Diesen Zeitraum könnten die Auszubildenden dann zur Passbeschaffung und Identitätsklärung nutzen. So entsteht Sicherheit für Betriebe, die oft ungern Menschen mit Duldung einstellen. Zudem würde dadurch allen Auszubildenden ermöglicht, aus den Gemeinschaftsunterkünften auszuziehen, auch wenn ihr Lebensunterhalt nicht durch die Ausbildung gesichert ist. Zumindest aber sollten Personen, die keine Ausbildungsaufenthaltserlaubnis erhalten, weiterhin Anspruch auf eine Duldung während der Ausbildung haben.

Aufenthaltserlaubnis für Familienangehörige gewährleisten

Familienangehörige von Personen, die als Fachkräfte perspektivisch dauerhaft ihren Lebensunterhalt sichern, sollten nicht schlechter gestellt werden als z.B. Familienangehörige von Begünstigten nach § 25b AufenthG. Deshalb sollten Ehegatt*innen, Lebenspartner*innen und minderjährige ledige Kinder, die mit Auszubildenden zusammenleben, einen Anspruch auf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis haben.

Aufenthaltserlaubnis bei Wechsel oder Abschluss der Ausbildung sicherstellen

Bei einem Abbruch der Ausbildung sollte eine Aufenthaltserlaubnis zur Suche nach einem neuen Ausbildungsplatz für mindestens sechs Monate erteilt werden (vgl. §§ 16a Abs. 4; 60c Abs. 6 S. 1 AufenthG).

Nach erfolgreichem Abschluss der Ausbildung sollte eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte für mindestens zwölf Monate erteilt werden (vgl. §§ 20 Abs. 3 Nr. 3; 60c Abs. 6 S. 2 AufenthG). In dieser Zeit sollte jede Erwerbstätigkeit gestattet sein.

Anschlussperspektive gewährleisten

Der aktuelle § 19d AufenthG ist nicht als Anschlussaufenthalt geeignet („für qualifizierte Geduldete“). Im Anschluss an eine Ausbildung muss ein Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis als Fachkraft geschaffen werden. Wir empfehlen eine Verortung in § 18a AufenthG.

Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke des Studiums schaffen

Menschen mit Duldung, die ein Studium aufnehmen, sollten unter vergleichbaren Voraussetzungen wie Auszubildende einen Anspruch auf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis haben. Zur Ermöglichung der Lebensunterhaltssicherung muss diese Aufenthaltserlaubnis mit einem Zugang zu Leistungen nach dem BAföG verbunden sein.

Die Regelungen für eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche für mindestens 18 Monate (vgl. § 20 Abs. 3 Nr. 1 AufenthG) und zur Anschlussperspektive müssen entsprechend gestaltet werden.

Duldung im Vorfeld von Studium und Ausbildung garantieren

Menschen, die sich auf eine Ausbildung oder ein Studium vorbereiten, sollten einen Anspruch auf eine Duldung haben. Das betrifft insbesondere Personen

- in einer geförderten ausbildungsvorbereitenden Maßnahme, wie der Einstiegsqualifizierung (EQ) oder der Vorphase der Assistierten Ausbildung;
- in einer berufsschulischen Ausbildungsvorbereitung (z.B. in Niedersachsen die Berufseinstiegsschule);
- in einer schulischen Abschlussklasse;
- in der gymnasialen Oberstufe;
- in Studienkollegs;
- in gesetzlich geregelten Freiwilligendiensten (BFD, FSJ etc.);
- in Deutschkursen;
- in ausbildungs- oder studienvorbereitenden (Orientierungs-)Praktika.

Auch Personen, die sich in einem Anerkennungsverfahren für eine im Ausland erworbene Berufsqualifikation befinden, sollte eine Duldung erteilt werden.

Lebensunterhaltssicherung, Straffälligkeit, Passpflicht & Identitätsklärung

In Hinblick auf Lebensunterhaltssicherung, Straffälligkeit, Passpflicht und Identitätsklärung verweisen wir auf die Empfehlungen oben unter A.



*Die **Beschäftigungsduldung** wollen wir entfristen und Anforderungen realistisch und praxistauglicher fassen.*

Einreisefrist streichen

Die Beschäftigungsduldung sollte auch für Geflüchtete, die nach dem 01.08.2018 eingereist sind, zugänglich sein (§ 60d Abs. 1 AufenthG).

Keine Vorduldungszeiten voraussetzen

Es sollte für diese Regelung keine Voraussetzung sein, dass bestimmte Voraufenthaltszeiten mit einer Duldung vorliegen (§ 60d Abs. 1 Nr. 2 AufenthG).

Auf Vorbeschäftigungszeit und auf vorhergehende und vollständige Lebensunterhaltssicherung verzichten

Betriebe und Beschäftigte brauchen Sicherheit! Deshalb sollte die Beschäftigungsduldung sofort erteilt werden, wenn eine Arbeit aufgenommen wird. Auf eine achtzehnmonatige Vorbeschäftigungszeit (§ 60d Abs. 1 Nr. 3 AufenthG) sollte verzichtet werden.

Auch von der Lebensunterhaltssicherung durch die Beschäftigung während der letzten zwölf Monate sollte abgesehen werden (§ 60d Abs. 1 Nr. 4 AufenthG). Hilfsweise sollte maximal eine Lebensunterhaltssicherung während der letzten sechs Monate vorausgesetzt werden. In diesem Fall muss klargestellt werden, dass der Bezug von ALG I ausreichend und der ergänzende Bezug von Leistungen nach dem AsylbLG unschädlich ist, u. a. wenn wegen Kinderbetreuung nur eine Teilzeittätigkeit erfolgen kann.

Das vollständige Absehen von vorausgehender Lebensunterhaltssicherung und Vorbeschäftigungszeit ist aber vorzuziehen, da hierdurch auch der Übergang von einer Ausbildung in die Beschäftigungsduldung erleichtert wird.

Duldung für Arbeitsplatzwechsel einführen

Bei Beschäftigungsverlust sollte eine Duldung für mindestens sechs Monate zur Suche nach einer neuen Arbeitsstelle erteilt werden. Eine vergleichbare Regelung bei der aktuellen Ausbildungsduldung (§ 60c Abs. 6 S. 1 AufenthG) hat sich in der Praxis als sehr hilfreich erwiesen. Dadurch besteht die Möglichkeit eines Arbeitsplatzwechsels, beispielsweise, wenn Menschen von Rassismus oder prekären Arbeitsbedingungen betroffen sind oder ihren Arbeitsplatz aufgrund eines befristeten Arbeitsvertrages oder einer Kündigung (etwa coronabedingt) verlieren.

Kollektivhaftung streichen

Gegenwärtig wird eine Beschäftigungsduldung nicht erteilt, wenn der*die Ehepartner*in bestimmte Versagungsgründe erfüllt, etwa den Integrationskurs nicht bestanden hat, oder wenn die minderjährigen Kinder den tatsächlichen Schulbesuch nicht nachweisen können (§ 60d Abs. 1 Nr. 7, 8, 10 und 11 AufenthG). Das ist im Hinblick auf den Schutz von Ehe und Familie (Art. 6 Abs. 1 GG) auch verfassungsrechtlich problematisch, da hierdurch eine Schlechterstellung von Familien gegenüber Alleinstehenden erfolgt. Daher sollten alle Formen der Kollektivhaftung für die Erteilung einer Beschäftigungsduldung gestrichen werden.

Wartezeit auf eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG halbieren

Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis im Anschluss an die Beschäftigungsduldung sollte spätestens nach 15 Monaten möglich sein. Gegenwärtig sind es 30 Monate (§ 25b Abs. 6 S. 1 AufenthG). Familien, die ergänzend auf Leistungen nach dem AsylbLG angewiesen sind, müssen vielfach in Gemeinschaftsunterkünften wohnen. Bei einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG ist ein ergänzender Bezug von Arbeitslosengeld II und damit ein Auszug aus der Gemeinschaftsunterkunft möglich. Auch angesichts der geplanten Senkung der Voraufenthaltszeiten für § 25b AufenthG halten wir die Verkürzung für angemessen.

Lebensunterhaltssicherung, Straffälligkeit, Identitätsklärung

In Hinblick auf Lebensunterhaltssicherung, Straffälligkeit, und Identitätsklärung verweisen wir auf die Empfehlungen oben unter A.

III. DEUTSCH- UND (AUS-)BILDUNGSFÖRDERUNG



*Für eine möglichst rasche Integration wollen wir für alle Menschen, die nach Deutschland kommen von Anfang an **Integrationskurse** anbieten. Die Kurse müssen passgenau und erreichbar sein. Die Bedingungen für Kursträger, Lehrende und Teilnehmende wollen wir verbessern.*

Deutschkurse passgenau und statusunabhängig anbieten

Der statusunabhängige Zugang zu Deutschförderung von Anfang an beseitigt eine jahrzehntelange Barriere zur Teilhabe an der deutschen Gesellschaft. Für einen eindeutigen Zugang sowie eine erfolgreiche Umsetzung bedarf es für folgende Punkte noch einer Klarstellung:

- Statusunabhängig bedeutet auch, dass Personen aus sicheren Herkunftsstaaten bzw. mit Arbeitsverbot Zugang zur Deutschförderung haben.
- Das deklarierte Ziel der Passgenauigkeit und Erreichbarkeit ist unmittelbar verknüpft mit der Absicht, die Rahmenbedingungen der Deutschkurse für Träger, Lehrpersonal und Teilnehmende zu verbessern. Um ein ausdifferenziertes Kurssystem für unterschiedliche Lernprogressionen und Lernprofile zu gewährleisten, müssen auch Angebote mit kleinen Gruppengrößen geschaffen werden.
- Für Menschen mit Behinderung muss es passende Deutschkursangebote geben, deren Konzepte auf die jeweiligen Beeinträchtigungen zugeschnitten sind.⁴
- Eine Kinderbetreuung muss sichergestellt werden. Wenn diese nicht über Kitaangebote ausreichend gewährleistet ist, müssen ergänzende Angebote beim Träger angemessen gefördert werden.
- Die Loslösung von der bisherigen rein teilnehmerbezogenen Finanzierung hin zu einer kursbezogenen Finanzierung (Sockelfinanzierung) trägt dazu bei, dass Träger Kurse orientiert an zueinander passenden Lernprofilen anbieten können.
- Insbesondere Geflüchtete benötigen für eine stabile Teilnahme sozialpädagogisch qualifizierte Ansprechpersonen, mit denen sie Anliegen und Probleme klären können, die einer verlässlichen Kursteilnahme im Wege stehen. Hier muss ein regelhaftes Begleitangebot flankierend zur Deutschförderung geschaffen werden.
- Für eine einheitliche Ausgestaltung des Gesamtprogramms Sprache in Bezug auf rechtliche Zugänge und Verbesserung der Rahmenbedingungen schlagen wir eine entsprechende Öffnung und Ausgestaltung der Berufssprachkurse (DeuFÖV-Kurse) vor.

⁴ Detaillierte Empfehlungen zur Verbesserung der Situation von Geflüchteten mit einer Behinderung sind zu finden in der Dokumentation des digitalen Fachtages: Inklusion - eine Frage des Aufenthaltstitels? Geflüchtete Menschen mit Behinderung zwischen Asyl- und Teilhaberecht am 09.06.2021, siehe <https://www.hi-deutschland-projekte.de/crossroads/wp-content/uploads/sites/3/2021/09/online-fachtagung-dokumentation.pdf>

Das BAföG wollen wir reformieren (...).



Einstiegsqualifizierung, die assistierte Ausbildung, ausbildungsbegleitende Hilfen und Verbundausbildungen bauen wir aus. Wir öffnen die Hilfen für Geflüchtete.

Bestehende Zugangsbarrieren in der Ausbildungsvorbereitung und -förderung abschaffen

Die noch bestehenden rechtlichen Zugangsbarrieren⁵ müssen abgeschafft werden. BAföG (§ 8 BAföG), Berufsausbildungsbeihilfe und Ausbildungsgeld (§§ 60 Abs. 3; 122 Abs. 2 SGB III) müssen statusunabhängig und ohne Wartefristen zugänglich sein.



*Wir verbessern Möglichkeiten für **berufliche Neuorientierung, Aus- und Weiterbildung** – auch in Teilzeit. Die Instrumente der Bildungspolitik und der aktiven Arbeitsmarktpolitik stimmen wir aufeinander ab. Zur Unterstützung des persönlich motivierten lebensbegleitenden Lernens bauen wir das Aufstiegs-BAföG aus, öffnen den Unterhaltsbeitrag für Teilzeitfortbildungen, fördern Weiterbildungen auch auf der gleichen Stufe des Deutschen Qualifikationsrahmens und auch für eine zweite vollqualifizierte Ausbildung*

Chancen für Zweitausbildungen schaffen

Viele Zugewanderte haben keinen Zugang zu Berufsausbildungsbeihilfe und BAföG-Leistungen, da sie bereits über eine Erstausbildung aus dem Herkunftsland verfügen. Für diejenigen, bei denen die Erstausbildung nicht mehr verwertbar auf dem deutschen Arbeitsmarkt ist, sollten Ausnahmeregelungen geschaffen werden.

⁵ Wartefristen für die berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen und die Vorphase der Assistierten Ausbildung (§§ 52 Abs. 2; 75a Abs. 1 S. 3 und 4 SGB III) sowie Ausschluss von der außerbetrieblichen Ausbildung (§ 76 Abs. 6 SGB III)



*Wir werden Angebote zur Alphabetisierung ausbauen. Die Anerkennung informell, non-formal oder im Ausland erworbener Kompetenzen werden wir vereinfachen und beschleunigen. Mögliche Förderlücken wollen wir schließen. Die **Nationale Weiterbildungsstrategie** wollen wir mit einem stärkeren Fokus auf die allgemeine Weiterbildung fortsetzen.*

Grundbildung außerhalb der Schulpflicht von Anfang an ermöglichen

Sprache wird oft als Schlüssel zur Integration bezeichnet – genauso wichtig ist aber die basale Grundbildung (Rechnen, Schreib- und Lesefähigkeit, Finanzliteralität, digitale Kompetenzen, Lernstrategien u.a.). Es ist notwendig, von Anfang an für nicht mehr Schulpflichtige ein Angebot als Regelförderung zu implementieren. So ist sichergestellt, dass neben dem Spracherwerb für Alltag und Beruf zentral benötigte Kompetenzen ausreichend vorhanden sind. Idealerweise sollte dazu das Gesamtprogramm Sprache ausgebaut werden. Die Förderung der Nachholung von Schulabschlüssen⁶ sollte ausgebaut werden. Es muss sichergestellt werden, dass der rechtliche Zugang zu Bildungsmaßnahmen nicht durch kurze Gültigkeit von Aufenthaltspapieren oder eine vermeintlich schlechte Bleibeperspektive eingeschränkt wird.

Alphabetisierungskurse müssen evaluiert und ausgebaut werden.



*Kinder und Jugendliche sollen schnell Zugang zu **Bildung** bekommen. Deswegen wollen wir schulnahe Angebote kurz nach ihrer Ankunft in Deutschland.*

Recht auf Bildung gewährleisten

Schul- und Kitabesuch sind ein wesentlicher Baustein zur Integration in Deutschland. Kinder haben ein Recht auf Bildung (Art. 28 UN-Kinderrechtskonvention; Art. 14 EU-Aufnahmerichtlinie). Familien müssen so schnell wie möglich aus den Erstaufnahmeeinrichtungen und AnKER-Zentren in die Kommunen verteilt werden, maximal nach sechs Wochen. Wenn keine sofortige Verteilung stattfindet, müssen Kinder vor Ort in die Regelschule eingeschult werden. Beschulung innerhalb der Erstaufnahmeeinrichtungen bzw. AnKER-Zentren lehnen wir entschieden ab.

⁶ Vorbereitung auf einen Hauptschulabschluss im Rahmen einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme (§ 53 SGB III) und im Rahmen beruflicher Weiterbildung (§ 81 Abs. 3 SGB III); Angebote von Abendschulen/Kollegs und Studienkollegs.

IV. AUTOR*INNEN

Franziska Baumgarten, Caritasverband Koblenz e. V.

Michael Bertram, Flüchtlingsrat Sachsen-Anhalt e.V.

Andreas Eul, Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender e. V.

Annika Fuchs, Der PARITÄTISCHE Wohlfahrtsverband Schleswig-Holstein e.V.

Dr. Kristian Garthus-Niegel; Sächsischer Flüchtlingsrat e.V.

Claudia Jacob, Paritätisches Bildungswerk Landesverband Bremen e.V., Institut für soziale und interkulturelle Weiterbildung

Ali Ismailovski, Café Zuflucht, Refugio e.V.

Monika Kadur, Berlin-Brandenburgische Auslandsgesellschaft (BBAG) e.V.

Ulrike Seemann-Katz, Flüchtlingsrat Mecklenburg-Vorpommern e.V.

Franziska Voges, passage gGmbH

Sigmar Walbrecht, Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V.

Dr. jur. Barbara Weiser, Caritasverband für die Diözese Osnabrück e.V

Christiane Welker, Institut für Berufsbildung und Sozialmanagement gGmbH