

Empfehlungen zur geplanten Aufenthaltserlaubnis für die Ausbildung und zum sog. Spurwechsel

Basierend auf der langjährigen Erfahrung in der Arbeit in den WIR- und IvAF-Netzwerken (sowie den Vorgängerprogrammen) zur beruflichen Integration von Geflüchteten haben die Autor*innen in diesem Papier Empfehlungen zur Ausgestaltung der Ausbildungsaufenthaltserlaubnis und des „Spurwechsels“ formuliert. Die Empfehlungen zielen darauf ab, Geflüchteten umfassend die Aufnahme und den Abschluss einer betrieblichen oder schulischen Berufsausbildung oder eines Studiums zu ermöglichen und ihnen den Übergang von einer Aufenthaltsgestattung oder Duldung in eine Aufenthaltserlaubnis vor allem zum Zwecke der Ausbildung oder Erwerbstätigkeit zu erleichtern. Dies eröffnet zum einen die Chance, dass die Zielgruppe ihre Potentiale optimal nutzen kann und dient ihrer langfristigen und nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt. Zum anderen kann so ein wesentlicher Beitrag zur Deckung des Fach- und Arbeitskräftebedarfs geleistet werden.

Das vom Bundestag am 23.06.2023 verabschiedete Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung¹ beinhaltet u.a. eine neue Ausbildungsaufenthaltserlaubnis nach § 16g AufenthG, die die Ausbildungsduldung ersetzen wird, und eine Regelung, die nach Rücknahme des Asylantrags den Übergang in bestimmte Aufenthaltserlaubnisse zum Zwecke der Erwerbstätigkeit ermöglicht. Diese Regelungen haben erst durch die Beschlussempfehlungen des Ausschusses für Inneres und Heimat vom 21.06.2023² Eingang in den Gesetzentwurf gefunden. Zu den Gesetzesänderungen konnten deshalb auch keine Stellungnahmen erfolgen. Grundsätzlich begrüßen wir die Schaffung einer Ausbildungsaufenthaltserlaubnis und neue Regelungen zum Spurwechsel. Die verabschiedeten Änderungen werden aber aus unserer Sicht in ihrer Umsetzung zu vielen Problemen und vermutlich ungewollten Folgen führen. Daher sollten die Regelungen im Rahmen des Migrationspakets II, das für den Herbst 2023 geplant ist, überprüft und modifiziert werden.

Der Gesetzgeber hat hier insbesondere durch die Normierung der Fortgeltung einer Duldung als Aufenthaltserlaubnis (verwaltungsrechtlich) „Neuland betreten“. Daher können – auch wegen der Komplexität des Aufenthaltsrechts – die im Folgenden formulierten Empfehlungen nur eine erste Einschätzung sein.

I. Ausbildungsaufenthaltserlaubnis nach § 16g AufenthG

Wir begrüßen ausdrücklich die Schaffung einer Aufenthaltserlaubnis, die an die Stelle der bisherigen Ausbildungsduldung nach § 60c AufenthG treten soll.

Die Anwendbarkeit der allgemeinen Erteilungsvoraussetzung für Aufenthaltstitel, wie vor allem die Lebensunterhaltssicherung, würde aber dazu führen, dass künftig vor allem während einer schulischen Berufsausbildung keine Möglichkeit besteht, den Aufenthalt zu sichern, da diese Erteilungsvoraussetzung für die Ausbildungsaufenthaltserlaubnis nach § 16g AufenthG in der Regel nicht erfüllbar ist (siehe 1.).

¹ S. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw17-de-fachkraefteeinwanderung-943936>.

² BT-Drs. 20/7394 vom 21.06.2023.

Bei der Konzeption der Ausbildungsaufenthaltserlaubnis nach § 16g AufenthG wurden zudem die bestehenden Erteilungsvoraussetzungen der Ausbildungsduldung **uneingeschränkt übernommen**, sodass sich die Regelung des § 16g AufenthG in der Praxis als „Verwaltungsmonster“ erweisen wird. Die einzelnen Erteilungsvoraussetzungen des § 60c AufenthG, die damit anwendbar bleiben sollen, stellen hohe Hürden dar. Sie führen zu erheblichen Unsicherheiten vor allem bei Auszubildenden und Unternehmen (siehe 2.).

Es sollte außerdem gesetzgeberisch klargestellt werden, wie sich die Fortgeltung der Ausbildungsduldung nach § 60c AufenthG als Ausbildungsaufenthaltserlaubnis nach § 16g AufenthG in der Praxis vollziehen soll (siehe 3.).

1. Die Anwendbarkeit der allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen

a) Lebensunterhaltssicherung

Da von den Regelerteilungsvoraussetzungen für Aufenthaltstitel nach § 5 Abs. 1 AufenthG nur § 5 Abs. 1 Nr. 1a AufenthG (geklärte Identität) nicht anwendbar ist, setzt die Erteilung der Ausbildungsaufenthaltserlaubnis nach § 16g AufenthG – anders als die Ausbildungsduldung nach § 60c AufenthG – voraus, dass der Lebensunterhalt gemäß § 2 Abs. 3 S. 5 AufenthG n. F. gesichert ist.

Das ist der Fall, wenn der*die Auszubildende über ausreichende Mittel in Höhe des monatlichen Bedarfs verfügt, gegenwärtig ein Betrag von monatlich 903 €³ (vgl. §§ 13 und 13a Abs. 1 BAföG).

Insbesondere Personen, die eine **schulische Berufsausbildung** aufnehmen, werden ihren Lebensunterhalt meist nicht selbst sichern können. Sie erhalten in der Regel **keine Ausbildungsvergütung**. Sie haben auch keinen Anspruch auf **BAföG-Leistungen**,⁴ weil mit einer Ausbildungsaufenthaltserlaubnis **kein Anspruch** auf diese Leistung besteht, vgl. § 8 BAföG. Aber auch bei betrieblichen Berufsausbildungen, bei denen eine Ausbildungsvergütung erfolgt und grundsätzlich ein Zugang zu Berufsausbildungsbeihilfe besteht (§ 60 SGB III), kann in bestimmten Konstellationen die Lebensunterhaltssicherung nicht erreichbar sein. Im Einzelfall kann ein Anspruch auf Berufsausbildungsbeihilfe (vgl. §§ 57 ff SGB III) ausgeschlossen sein, beispielsweise wenn eine Person eine zweite Berufsausbildung aufnimmt.

Den Auszubildenden wird es im Regelfall auch nicht möglich sein, ihren Lebensunterhalt durch die Aufnahme einer Nebentätigkeit zu sichern. Sie müssten dazu jedenfalls bei einer schulischen Berufsausbildung zwar grundsätzlich nach § 4a Abs. 1 AufenthG berechtigt sein.⁵ Da Ausbildungen jedoch grundsätzlich in Vollzeit erfolgen, ist diese Option nicht realistisch. Vielmehr steht zu befürchten, dass die Auszubildenden ihr Ausbildungsziel vernachlässigen, wenn sie eine Nebentätigkeit ausüben müssen, um ihren Lebensunterhalt zu sichern. Die Nebentätigkeit kann auch nicht in einem unbegrenzten zeitlichen Rahmen aufgenommen werden. Dem stehen die Regelungen des Arbeitszeitgesetzes und des Jugendarbeitsschutzgesetzes entgegen.⁶

³ Bundesministerium des Innern und für Heimat, Bekanntmachung zu § 2 Absatz 3 des Aufenthaltsgesetzes über den Mindestbetrag zur Sicherung des Lebensunterhalts vom 18. August 2022.

⁴ Nach § 2 Abs. 3 S. 2 Nr. 5 AufenthG sind Leistungen nach dem BAföG-Gesetz wie auch Berufsausbildungsbeihilfe sog. unschädliche Leistungen, die bei der Lebensunterhaltssicherung berücksichtigt werden.

⁵ Dennoch wäre hier eine Klarstellung etwa in Anwendungshinweisen hilfreich.

⁶ Minderjährige Arbeitnehmer*innen dürfen grundsätzlich maximal 40 Stunden (vgl. § 8 Abs. 1 ArbSchG) beschäftigt werden, Erwachsene dürfen grundsätzlich maximal 48 Stunden in der Woche abhängig beschäftigt werden (vgl. §§ 7 Abs. 8, 14 Abs.3, 15 Abs.4. 21 a Abs. 4 ArbZG).

Da schulische Berufsausbildungen vor allem im Gesundheits-, Pflege- und Sozialbereich angeboten werden,⁷ wird damit in Bereichen, in denen ein erheblicher Fachkräftemangel herrscht,⁸ die Ausbildungsaufnahme systematisch verhindert. Diese widerspricht dem Zweck des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, eine gute Fachkräftebasis zu sichern.

Wir empfehlen daher, bei der Regelung des § 16g AufenthG ausdrücklich auf die Regelerteilungsvoraussetzung des § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG, die Lebensunterhaltssicherung, zu verzichten.

Während einer betrieblichen Berufsausbildung besteht sowohl mit einer Ausbildungsduldung (§ 60 Abs. 3 S. 1 SGB III)⁹ als auch mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 16a AufenthG grundsätzlich ein Anspruch auf Berufsausbildungsbeihilfe. Während einer schulischen Berufsausbildung mit einer Ausbildungsduldung ist ein Anspruch auf BAföG-Leistungen gegeben (§ 8 Abs. 2a BAföG).¹⁰ Auch wenn die Lebensunterhaltssicherung keine Erteilungsvoraussetzung wäre, ist es nicht nachvollziehbar, warum die Aufwertung von einer Duldung zu einem Aufenthaltstitel zu einer leistungsrechtlichen Schlechterstellung führen sollte.

Daher empfehlen wir, Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis § 16g AufenthG einen Anspruch auf BAföG-Leistungen zu gewähren.¹¹

Der BAföG-Anspruch allein macht allerdings den Verzicht auf die Lebensunterhaltssicherung nicht entbehrlich. Es ist davon auszugehen, dass es in vielen Fällen Streitig sein könnte, ob die Voraussetzungen für eine BAföG-Förderung vorliegen, vor allem im Hinblick auf das Vorliegen einer Erstausbildung (vgl. § 7 BAföG).

b) Passpflichterfüllung

Die Erteilung der Ausbildungsaufenthaltserlaubnis nach § 16g AufenthG setzt voraus, dass im Regelfall die Passpflicht nach § 3 AufenthG erfüllt ist. Nach § 16g Abs. 10 S. 2 und Abs. 6 AufenthG **kann** von der Passpflicht (§ 3 AufenthG) abgesehen werden, wenn der Antragstellende die erforderlichen und ihm zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung getroffen hat.

Demgegenüber muss für die Erteilung der Ausbildungsduldung die Passpflicht nicht erfüllt, sondern nur die Identität geklärt sein (vgl. § 60c Abs. 2 Nr. 2 AufenthG). Dies kann auch durch andere Dokumente als durch einen anerkannten und gültigen Pass oder Passersatz möglich sein, etwa durch biometrische Führerscheine oder Geburtsurkunden etc.¹² Daher werden einige Personen mit einer Ausbildungsduldung gegenwärtig keinen gültigen Pass oder Passersatz haben.

Wenn aber für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis die Erfüllung der Passpflicht erforderlich bleibt, wäre – wie bei der Lebensunterhaltssicherung – der automatische Übergang in eine Aufenthaltserlaubnis nach § 16g AufenthG und deren Fortgeltung bis zum Ausbildungsende gefährdet (siehe a).

⁷ S. <https://www.kmk.org/themen/berufliche-schulen/schulische-berufsausbildung.html>.

⁸ Vgl. u.a. Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, BT- Drs. 20/6500 vom 24.04.2023, S. 1f.

⁹ Bei 15 Monaten Voraufenthalt, die bei Ausbildungsbeginn mit einer Duldung regelmäßig vorliegen.

¹⁰ Bei 15 Monaten Voraufenthalt, die bei Ausbildungsbeginn mit einer Duldung regelmäßig vorliegen.

¹¹ Entsprechend sollten jedenfalls auch Personen, die zum Zweck einer qualifizierten schulischen Berufsausbildung eingereist sind und eine Aufenthaltserlaubnis nach § 16a AufenthG haben, einen Anspruch auf BAföG-Leistungen erhalten.

¹² Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat zum Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung (BGBl. I 2019, S. 1021) vom 20.12.2019, Nr. 60c.2.3.2.

Da die Passbeschaffung vielfach längere Zeit in Anspruch nimmt, wurde bei der Chancen-Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG auf die Erfüllung der Passpflicht verzichtet (§ 104c Abs. 1 S. 1 AufenthG), um es den Betroffenen zu ermöglichen, die hierfür erforderlichen Aktivitäten während deren 18-monatiger Geltungsdauer vorzunehmen, um dann für den vorgesehenen „Anschlussaufenthalt“ – die Aufenthaltserlaubnisse nach §§ 25a; 25b AufenthG die Passpflicht erfüllen zu können. Diese Option sollte hier aufgegriffen werden, damit die Auszubildenden ausreichend Zeit zur Vornahme der zur Passbeschaffung möglichen und zumutbaren Handlungen haben, um dann nach erfolgreichem Ausbildungsabschluss die für den Anschlussaufenthalt nach §§ 16g Abs. 8; 19d AufenthG erforderliche Passpflicht erfüllen zu können.

Wir empfehlen daher, bei der Regelung des § 16g AufenthG ausdrücklich auf die Regelerteilungsvoraussetzung des § 5 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG, die Erfüllung der Passpflicht, zu verzichten.

c) Ausweisungsinteresse

Die Erteilung der Ausbildungsaufenthaltserlaubnis nach § 16g AufenthG sieht -anders als die Ausbildungsduhlung nach § 60c AufenthG- nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG voraus, dass im Regelfall kein Ausweisungsinteresse besteht.

Nach §§ 53 Abs. 1; 54 Abs. 2 Nr. 9 AufenthG ist in die hierzu zu treffende Abwägung bereits ein nicht nur vereinzelter oder geringfügiger Verstoß gegen Rechtsvorschriften oder gerichtliche oder behördliche Entscheidungen oder Verfügungen einzustellen. Demgegenüber führen nach §§ 16g Abs. 2 Nr. 4; 19d Abs. 1 Nr. 7 AufenthG nur Verurteilungen wegen einer im Bundesgebiet begangenen vorsätzlichen Straftat zu Geldstrafen von insgesamt über 50 Tagessätzen oder über 90 Tagessätzen wegen Straftaten, die nach dem Aufenthaltsgesetz oder dem Asylgesetz nur von ausländischen Staatsangehörigen begangen werden können, zu einem Ausschluss.

Bei der Feststellung eines Ausweisungsinteresses ist nach §§ 53 Abs. 1; 54 Abs. 2 Nr. 8b AufenthG auch zu berücksichtigen, wenn entgegen einer bestehenden Rechtspflicht trotz entsprechender Belehrung nicht an der Passbeschaffung und Identitätsklärung mitgewirkt wurde. Dies steht nicht im Einklang mit der Regelung in § 16g Abs. 2 Nr. 3 AufenthG, die indirekt normiert, in welchen Fällen in der Vergangenheit unterbliebene Mitwirkungen folgenlos bleiben.¹³

Daher empfehlen wir, klarzustellen, dass die unterhalb der Schwelle von 50/90 Tagessätzen liegenden Verurteilungen sowie in der Vergangenheit unterbliebene Mitwirkungshandlungen an der Passbeschaffung und Identitätsklärung kein Ausweisungsinteresse begründen.

d) Aufenthaltsverbot

Anders als die Ausbildungsduhlung darf eine Aufenthaltserlaubnis nach § 16g AufenthG nicht erteilt werden, wenn ein Einreise- und Aufenthaltsverbot nach § 11 AufenthG besteht, das die Erteilung eines Aufenthaltstitels in allen Fällen ausschließt (§ 11 Abs. 1 S. 2 AufenthG). Dieses Verbot kann vor allem dann erlassen werden, wenn Auszubildende einer ihnen gesetzten Ausreisefrist nicht nachge-

¹³ Die Rechtsberaterkonferenz der mit den Wohlfahrtsverbänden und dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen zusammenarbeitenden Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte (RBK), Kurzstellungnahme zur Überführung der Ausbildungsduhlung (§ 60c AufenthG) in eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausbildung für ausreisepflichtige Drittstaatsangehörige (§ 16g AufenthG-E) vom 30. Juni 2023, S. 3 f.

kommen sind oder wenn ein Asylfolge- oder Zweitantrag wiederholt nicht zur Durchführung eines weiteren Asylverfahrens geführt hat (§ 11 Abs. 6 S. 1, Abs. 7 S. 1 Nr. 2 AufenthG).¹⁴

Wir empfehlen, die Aufenthaltserlaubnis nach § 16g AufenthG unabhängig vom Vorliegen eines Einreise- und Aufenthaltsverbot nach § 11 Abs. 6 und Abs. 7 AufenthG zu erteilen.

2. Erteilungsvoraussetzungen

Bei der Schaffung der neuen Ausbildungsaufenthaltserlaubnis nach § 16g AufenthG wurden die Erteilungsvoraussetzungen für die Ausbildungsduldung nach § 60c AufenthG vollumfänglich übernommen. Eine Überprüfung dieser Voraussetzungen fand im Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahrens wohl aus Zeitgründen nicht statt, was im Rahmen des Migrationspakets II nachgeholt werden sollte (s.o.). Hierzu werden folgende Empfehlungen formuliert.¹⁵

a) Versagungskriterium „offensichtlicher Missbrauch“ abschaffen (§ 16g Abs. 1 S. 2 AufenthG)

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 S. 2 AufenthG) auch kaum eine Rolle.

b) Vorduldungszeit streichen (§ 16g Abs. 2 Nr. 2 AufenthG)

Auf die Voraussetzung einer Vorduldungszeit von drei Monaten sollte verzichtet werden.

c) Stichtage Identitätsklärung streichen (§ 16g Abs. 2 Nr. 3 AufenthG)

Die Erteilung der Ausbildungsduldung setzt gegenwärtig voraus, dass die Identität zu bestimmten Stichtagen geklärt war, die vom Einreisedatum und dem Bestehen des Beschäftigungsverhältnisses abhängen können. Auf diese kompliziert verfassten Stichtagsregelungen sollte verzichtet werden. Zum einen liegen - bei der im Jahr 2019¹⁶ ins Aufenthaltsgesetz aufgenommenen Regelung des § 60c AufenthG - die Einreisezeiträume von 2016 bis 2019 heute mindestens vier Jahre zurück, zum anderen ist die Identitätsklärung den Betroffenen überwiegend nicht zumutbar, wenn sie sich noch im laufenden Asylverfahren befinden.¹⁷ Außerdem wird nicht berücksichtigt, dass die Beschaffung von Identitätsdokumenten in vielen Fällen ein langwieriger, aufwendiger und nur bedingt planbarer Prozess ist, bei dem vielfach nur sukzessiv mögliche Mitwirkungshandlungen erforderlich sind.

d) Straffälligkeitsgrenzen neu denken (§ 16g Abs. 2 Nr. 4 AufenthG)

Der Ausschluss durch Straftaten von bis zu 50/90 Tagessätzen hat zur Folge, dass Personen, die strafrechtlich verurteilt wurden, da sie zum Beispiel sogenannte Armutsdelikte begangen oder mehrfach gegen aufenthaltsrechtliche Regelungen wie die räumliche Beschränkung verstoßen haben, keine Ausbildungsaufenthaltserlaubnis erhalten können. Dies ist vielfach unverhältnismäßig. Um eine unverhältnismäßige Doppelbestrafung (straf- und ausländerrechtlich) zu vermeiden, sollten die Straffäl-

¹⁴ Die Rechtsberaterkonferenz der mit den Wohlfahrtsverbänden und dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen zusammenarbeitenden Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte (RBK), Kurzstellungnahme zur Überführung der Ausbildungsduldung (§ 60c AufenthG) in eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausbildung für ausreisepflichtige Drittstaatsangehörige (§ 16g AufenthG-E) vom 30. Juni 2023, S. 5.

¹⁵ Fallbeispiele, die die Folgen der gegenwärtigen Erteilungsvoraussetzungen illustrieren, sind in der Übersicht „Engpässe der Beschäftigungs- und Ausbildungsduldung, Einzelhürden und Fallbeispiele“ vom 21.09.2022 zu finden.

¹⁶ Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung, BGBl Teil I Nr. 26 vom 15. Juli 2019, S. 1022.

¹⁷ Weitere Vorschläge zur Regelung der Identitätsklärung und der Hinweispflicht der Ausländerbehörden sind in den „Empfehlungen zu gesetzlichen Änderungen im Kontext Identitätsklärung und Passpflicht“ vom 01.02.2023 zu finden.

ligkeitsgrenzen grundsätzlich überdacht werden: Freiheitsstrafen, die zur Bewährung ausgesetzt wurden, Geldstrafen und Straftaten, die nur von ausländischen Staatsangehörigen begangen werden können, sollten grundsätzlich außer Betracht bleiben. Zumindest sollten strafrechtliche Verurteilungen von bis zu 90/150 Tagessätzen sowie Freiheitsstrafen von bis zu drei Monaten, die zur Bewährung ausgesetzt wurden, nicht berücksichtigt werden.

e) Vorrang aufenthaltsbeendender Maßnahmen (§ 16g Abs. 2 Nr. 5 AufenthG)

Nach der gegenwärtigen Regelung wird keine Ausbildungsaufenthaltserteilung erteilt, wenn konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung bevorstehen. Dieser Versagungsgrund ist schon deswegen zu streichen, weil er – trotz der im Aufenthaltsgesetz hierzu genannten Fallgruppen – einen immensen Auslegungsspielraum eröffnet, der zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit führt. Unabhängig davon entspricht die Abschiebung von Personen mit einer Duldung während einer Berufsausbildung oder kurz vor deren Aufnahme nicht dem öffentlichen Interesse an einer Fach- und Nachwuchskräfteversicherung. Für die Ausbildungsbetriebe und die Betroffenen bleibt eine große (Planungs-)Unsicherheit.

f) Aufenthaltserlaubnis für Fachpraktiker*innenausbildungen etc. (§ 16g Abs. 2 Nr. 1 AufenthG)

Ein Anspruch auf die Ausbildungsaufenthaltserteilung sollte auch bei Aufnahme jeder Assistenz- oder Helfer*innenausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf bestehen. Außerdem sollte klargestellt werden, dass sie auch für sogenannten Fachpraktiker*innenausbildungen¹⁸ für Menschen mit einer Behinderung zu erteilen ist. Anderenfalls läge eine Benachteiligung von Menschen vor, die allein aufgrund ihrer Behinderung keine Ausbildung in einem in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten aufnehmen können, was nicht mit den Regelungen der UN-Behindertenrechtskonvention in Einklang zu bringen ist.

g) Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke des Studiums

Menschen, die ein Studium aufnehmen, sollten unter vergleichbaren Voraussetzungen wie Auszubildende einen Anspruch auf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis haben.

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

h) Duldung im Vorfeld von Studium und Ausbildung garantieren

Menschen mit Duldung brauchen oft Zeit, um im Hinblick auf ihre Deutschkenntnisse und die erforderliche Grundbildung ausbildungsreif zu werden. In den vergangenen Jahren nahmen viele übereilt eine Ausbildung auf, um ihren Aufenthalt kurzfristig zu sichern, mussten aber nach einiger Zeit dann wieder abrechen, weil sie in der Berufsschule nicht mithalten konnten. Menschen, die sich auf eine Ausbildung oder ein Studium vorbereiten, sollten daher auch einen Anspruch auf eine Duldung haben. Das betrifft insbesondere Personen

- in einer geförderten ausbildungsvorbereitenden Maßnahme, wie der Einstiegsqualifizierung (EQ)¹⁹ oder der Vorphase der Assistierten Ausbildung;
- in einer berufsschulischen Ausbildungsvorbereitung (z.B. in Niedersachsen die Berufseinstiegsschule);

¹⁸ § 66 BBiG/§ 42m HwO; dies sind keine Ausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf ist (§ 66 Abs. 1 S. 1 BBiG).

¹⁹ Nach einem Erlass in Hamburg wird u.a. Personen, die eine Einstiegsqualifizierung besuchen und einen Ausbildungsplatz nachweisen können, eine Ermessensduldung erteilt, vgl. Netzwerk BLEIBdran (IBS Thüringen): „Erlasslage Ausländerrecht – Thematisch“, <https://www.ibs-thueringen.de/wp-content/uploads/2021/Erlasslage-Auslaenderrecht.pdf>.

- 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.

i) 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 oder aber § 104c AufenthG. Deshalb sollten Ehegatt*innen, Lebenspartner*innen und minderjährige ledige Kinder, die mit Auszubildenden zusammenleben, einen Anspruch auf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis haben.²⁰ Entsprechend der Regelung bei der Chancen-Aufenthaltserlaubnis sollte das auch für volljährige ledige Kinder gelten, die bei der Einreise minderjährig waren (§ 104c Abs. 2 AufenthG).

3. Übergang von der Ausbildungsduhlung nach § 60c AufenthG in die Ausbildungsaufenthaltserlaubnis nach § 16g AufenthG

Die Übergangsregelung in § 104 Abs. 15 AufenthG sieht vor, dass eine vor Inkrafttreten des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung²¹ erteilte Ausbildungsduhlung nach § 60c Abs. 1 AufenthG als Aufenthaltserlaubnis nach § 16g AufenthG fort gilt. Nach der Gesetzesbegründung²² ist hierfür kein Antrag der Inhaber*innen der Ausbildungsduhlung notwendig. Mit der Übergangsregelung des § 104 Abs. 15 AufenthG trägt der Gesetzgeber dem Grundsatz des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit Rechnung. Die Inhaber*innen der Ausbildungsduhlung, die Ausbildungsbetriebe und Bildungseinrichtungen, konnten seit Einführung der sog. 3 + 2 Regelung mit dem Integrationsgesetz 2016²³ davon ausgehen, dass Auszubildende im Regelfall während einer Ausbildung nicht abgeschoben werden und nach erfolgreichem Ausbildungsabschluss eine Aufenthaltserlaubnis erhalten können.

§ 104 Abs. 15 AufenthG soll einen reibungslosen Übergang von der Ausbildungsduhlung in der Ausbildungsaufenthaltserlaubnis gewährleisten. Dennoch steht zu befürchten, dass es in der Praxis einen solchen nahtlosen Übergang nicht (immer) geben wird. So ist denkbar, dass den Inhaber*innen der Ausbildungsduhlung die Ausstellung der Ausbildungsaufenthaltserlaubnis in Form eines elektronischen Aufenthaltstitels verweigert wird, etwa, weil die Ausländerbehörden für den Übergang verlangen, dass der Lebensunterhalt gesichert ist und/oder die Passpflicht erfüllt wird. Damit könnte die Aufenthaltssicherung für die Dauer der Ausbildung jedenfalls zunächst nachträglich entfallen. Menschen, die durch die Ausbildungsduhlung vor aufenthaltsbeendenden Maßnahmen geschützt waren, wären plötzlich wieder mit der Situation konfrontiert, dass sie abgeschoben werden könnten. Auch

²⁰ Zu weiteren Einzelheiten und Vorschlägen siehe auch die „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: https://www.saechsischer-fluechtlingsrat.de/wp-content/uploads/2022/01/Empfehlungen-zur-Ausgestaltung-des-Koalitionsvertrages_final.pdf.

²¹ Voraussichtlich Februar oder März 2024, s. Art. 12 Abs. 1.

²² BT-Drs. 20/7394 vom 21.06.2023, S. 28.

²³ Integrationsgesetz, BGBl. Teil 1 Nr. 39 vom 5. August 2016, S. 1944 f.

die Arbeitgeber*innen müssten befürchten, ihre Auszubildenden zu verlieren. Ein großer Vertrauensverlust der Arbeitgeber*innen und der Betroffenen in den Gesetzgeber wäre zu erwarten.

Solange die Ausbildungsaufenthaltserlaubnis nicht als elektronischer Aufenthaltstitel vorliegt,²⁴ werden die Betroffenen voraussichtlich zunächst auch keinen Zugang zu den damit verbundenen Leistungen wie Kindergeld, Kinderzuschlag und Unterhaltsvorschuss haben.²⁵

Um die Fortgeltung der Ausbildungsduldung als Ausbildungsaufenthaltserlaubnis bundesweit zu gewährleisten, empfehlen wir, gesetzgeberisch klarzustellen, dass die Ausbildungsaufenthaltserlaubnis als elektronischer Aufenthaltstitel an die Inhaber*innen der Ausbildungsduldung zu erteilen ist, auch wenn die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen für Aufenthaltstitel (§ 5 Abs. 1 AufenthG), vor allem die Lebensunterhaltssicherung und/oder die Passpflicht nicht erfüllt sind.²⁶

II. Begrenzte Ermöglichung des Spurwechsels in § 10 Abs. 3 S. 4 AufenthG

Nach der Neuregelung in § 10 Abs. 3 S. 4 AufenthG steht bei Personen der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis

- als Fachkraft mit Berufsausbildung (§ 18a AufenthG)
- als akademische Fachkraft (§ 18b AufenthG)
- für Personen mit ausgeprägten berufspraktischen Kenntnissen (§ 19c Abs. 2 AufenthG; § 6 BeschV)

die Rücknahme des Asylantrags nicht entgegen, wenn sie vor dem 29.03.2023 eingereist sind.

In diesen Fällen muss auch auf die Nachholung des Visumsverfahrens verzichtet werden (§ 5 Abs. 3 S. 5 AufenthG n.F.).

Diese Änderung wird wegen der engen Voraussetzungen aller Voraussicht nur in sehr geringem Umfang genutzt werden können:

Für Personen, die ihre Ausbildung oder das Studium im Ausland abgeschlossen haben, stellen die Voraussetzungen der drei genannten Aufenthaltserlaubnisse hohe Hürden dar. Die erworbene Qualifikation muss in Deutschland anerkannt worden sein oder es muss u. a. eine mindestens zweijährige Berufserfahrung sowie ein Bruttoeinkommen von im Regelfall mindestens 45 % der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung²⁷ nachgewiesen werden (§ 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2 BeschV). Bei einem Ausbildungs- oder Studienabschluss in Deutschland ist bereits seit 2008²⁸ ein Wechsel in eine Aufenthaltserlaubnis möglich (vgl. § 19d Abs. 1 AufenthG).²⁹

Daher wäre es sinnvoll, durch eine Änderung des § 10 Abs. 3 AufenthG den Übergang auch in andere Aufenthaltstitel insbesondere zur Erwerbstätigkeit zu ermöglichen, wenn die jeweiligen Erteilungsvoraussetzungen erfüllt werden können. Dies dient sowohl den Interessen der Betroffenen und ihrer (potentiellen) Arbeitgeber*innen als auch dem gesamtgesellschaftlichen Interesse an der Deckung des Fach- und Arbeitskräftebedarfs.

²⁴ Anlage D 14 Aufenthaltsverordnung.

²⁵ § 62 Abs. 2 Nr. 2 EStG; § 6a Abs. 1 Nr. 1 BKGG; § 1 Abs. 2a S. 1 Nr. 2 UVG; § 1 Abs. 7 S. 1 Nr. 2 BEEG (Elterngeld).

²⁶ Sicherheitshalber sollte auch klargestellt werden, dass eine nächtliche Befristung (§ 7 Abs. 2 S. 2 AufenthG) nicht in Betracht kommt, wenn die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen nicht vorliegen.

²⁷ Also 3285 € brutto (West) und 3195 € brutto (Ost), s. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/beitragsbemessungsgrenzen-2023-2133570>.

²⁸ Eingeführt durch das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz, BGBl. Teil I Nr. 63, ausgegeben zu Bonn am 24. Dezember 2008, S. 2846.

²⁹ Das gilt auch bereits jetzt in bestimmten Konstellationen für Personen mit ausländischem Studien- oder Ausbildungsabschluss (§ 19d Abs. 1 S. 1 Nr. 1 b und c AufenthG).

Aber auch die Verpflichtung zur Rücknahme des Asylantrags wird zu einer äußerst geringen Inanspruchnahme dieser Regelung führen:

Bei einer „bereinigten“ Anerkennungsquote bei den Asylverfahren beim BAMF von 72,3 % im Jahr 2022,³⁰ die nach Einbeziehung der verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen noch höher ist, werden Asylsuchende ganz überwiegend auf den Erhalt eines Aufenthaltstitels vor allem zum Zwecke der Erwerbstätigkeit verzichten. Eine Rücknahme des Asylantrags würde den weiteren Aufenthalt vielfach von dem Fortbestehen eines Arbeitsverhältnisses abhängig machen, was für Personen, die vor politischer Verfolgung etc. geflohen sind und gute Chancen auf die Zuerkennung von internationalem Schutz oder der Feststellung von Abschiebungshindernissen haben, im Regelfall keine Option sein wird. Die Erteilung eines Aufenthaltstitels während des Asylverfahrens ist aber nur möglich, wenn ein Anspruch auf die Titelerteilung besteht (§ 10 Abs. 1 AufenthG; § 39 Nr. 4 AufenthV).

Wenn für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach §§ 18a; 18b; 19c Abs. 2 AufenthG mit Ausnahme der Asylantragsrücknahme alle Erteilungsvoraussetzungen vorliegen, sollte daher eine bindende Zusicherung (§ 38 Abs. 1 S. 1 VwVfG) erfolgen, dass die Aufenthaltserlaubnis nach der Asylantragsrücknahme erteilt wird.

Damit der in dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung enthaltende „Spurwechsel“ eine umfassende Wirkung entfalten kann, wäre zu überlegen, die Erteilungssperre in § 10 Abs. 3 S. 1 AufenthG stichtagsunabhängig jedenfalls für alle Aufenthaltstitel zum Zwecke der Ausbildung und der Erwerbstätigkeit aufzuheben, ohne dass die Rücknahme des Asylantrags erforderlich ist.³¹ Hierzu müssten in diesen Fällen auch auf die Einhaltung des Visumsverfahrens verzichtet werden (vgl. § 5 Abs. 2 AufenthG).³²

Dies würde für Personen, die bereits jetzt die nicht unerheblichen Erteilungsvoraussetzungen für einen Aufenthaltstitel zum Zwecke der Ausbildung oder der Erwerbstätigkeit erfüllen, eine erhebliche Verbesserung bedeuten. Bislang wird die Arbeitsmarktintegration durch die Laufzeit der Aufenthaltsgestattung oder der Duldung und damit die Geltungsdauer der Beschäftigungserlaubnis, die Hürden bei der Beseitigung der Wohnsitzauflage und vielfach die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften erschwert. Durch die Änderungen könnte die Chance zu einem „echten Spurwechsel“ genutzt werden.

Autor*innen

Dieses Empfehlungspapier ist im Rahmen der bundesweiten **AG Aufenthaltsverfestigung** der WIR-Netzwerke entstanden. Die Empfehlungen basieren auf der Praxiserfahrung der Mitglieder der AG Aufenthaltsverfestigung. Sie geben nicht die Rechtsauffassung des BMAS oder der EU wieder.

³⁰ Antwort der Bundesregierung Drucksache 20/5709, 17.02.2023; <https://dserver.bundestag.de/btd/20/057/2005709.pdf>

³¹ Hierfür müsste auch § 10 Abs. 1 AufenthG entsprechend geändert werden.

³² Durch das Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung können jetzt auch international Schutzberechtigte eine Blaue Karte EU erhalten (vgl. § 19f Abs. 2 Nr. 1 AufenthG). Zu überlegen wäre auch, ob die damit begonnene Einschränkung der Ablehnungsgründe in § 19f AufenthG, die (zusätzlich) den Spurwechsel u.a. in eine Blaue Karte EU nach § 16g AufenthG und in eine Aufenthaltserlaubnis nach § 16b AufenthG zum Zwecke des Studiums verhindern, fortgesetzt werden sollte.

Ansprechpartnerinnen sind:

Dr. Barbara Weiser, WIR Netzwerk NetwinPlus
0541 34978218, bweiser@caritas-os.de

Sabine Ziesemer, WIR- Netzwerk Arbeit für Flüchtlinge - NAF4work
0174 981 85 61, 0385 - 581 57 90, seminare@fluechtlingsrat-mv.de

Christiane Welker WIR Netzwerk BLEIBdran+
0361 / 511 500 25, christiane.welker@ibs-thueringen.de

Die WIR-Netzwerke werden über durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und die Europäische Union über den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF Plus) gefördert.

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales



Kofinanziert von der
Europäischen Union