

Nele Allenberg/Nora Markard

Die neuen Bleiberechtsregelungen: Potential für junge Menschen und Auszubildende

2015 wurde das Aufenthaltsgesetz mehrfach und in schneller Folge verändert.¹ Einige der geplanten Regelungen wurden im Gesetzgebungsprozess harsch kritisiert,² so der neue Abschiebungsgewahrsam (§ 62b AufenthG),³ die Neudefinition der Fluchtgefahr in den Haftregelungen im Dublin-Überstellungsverfahren (§ 62 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 AufenthG i.V.m. § 2 Abs. 14, 15 AufenthG),⁴ sowie gesetzliche Veränderungen bei der Unterbringung und dem Leistungsregime von Asylbewerbern.⁵ Die Neuerungen im Bereich des Bleiberechts, die gerade geduldeten Jugendlichen eine sichere Aufenthaltsperspektive bieten oder Integrationschancen eröffnen können, wurden jedoch von nahezu allen Seiten positiv gewürdigt.⁶

Dieser Beitrag stellt die Bleiberechtsregelungen vor, die durch das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27. Juli 2015 (Bleiberechtsgesetz)⁷ sowie durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 24. Oktober 2015 (AsylVfBeschlG)⁸ neu gefasst wurden. Er beschäftigt sich zunächst mit den Regelungen, die Geduldeten eine aufenthaltsrechtliche Perspektive eröffnen; dabei findet auch die Frage des Ausschlusses von Jugendlichen und Heranwachsenden aus sicheren Herkunftsstaaten Berücksichtigung (1.). Im zweiten Teil be-

- 1 Bereits Ende 2014 wurden das Gesetz zur Verbesserung der Rechtsstellung von asylsuchenden und geduldeten Ausländern (Rechtsstellungsverbesserungsgesetz, BGBl. I S. 2439) sowie das Gesetz zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer (BGBl. I S. 2439) verabschiedet. Im Juli und Oktober 2015 folgten das Gesetz zur Unterbringung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge (BGBl. I S. 1802) und das Gesetz zur Neubestimmung Bleiberecht und Aufenthaltsbeendigung (Bleiberechtsgesetz, BGBl. I S. 1386) sowie das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz („Asylpaket I“, BGBl. I S. 1722). Im Laufe des Frühjahr 2016 folgte ein „Asylpaket II“ (Gesetz zur Einführung beschleunigter Verfahren), dem sich vermutlich ein „Asylpaket III“ anschließen wird.
- 2 So beispielsweise *Prantl* in einem Kommentar in der Süddeutschen Zeitung vom 09.05.2014 („Perfidie in Paragraphen“, <http://www.sueddeutsche.de/politik/gesetzentwurf-zur-asylpolitik-perfidie-in-paragraphenform-1.1955012>), oder Pro Asyl (http://www.proasyl.de/de/presse/detail/news/im_kabinett_gesetz_zu_bleiberecht_und_aufenthaltsbeendigung/). Auch einige Sachverständige in den Anhörungen im Innenausschuss des Bundestages – wie Richter am Amtsgericht *Beichel Benedetti* (Ausschuss-Drs. 18(4), 269), sowie die EKD (Ausschuss-Drs. 18(4)269E) und Verbände wie die Bundesrechtsanwaltskammer (Ausschuss-Drs. 18(4)112) äußerten Kritik. S.a. *Brings, T./Oehl, M.*, Kleine Änderungen, verfassungswidrige Wirkung, Teil I und II, JuWissBlog v. 15. und 16.10.2015 (abrufbar unter <http://www.juwiss.de>).
- 3 Vorschrift eingefügt durch das Bleiberechtsgesetz (Anm. 1) m.W.v. 01.08.2015.
- 4 Neugefasst durch das Bleiberechtsgesetz (Anm. 1).
- 5 Das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (Anm. 1) führte u. a. den Vorrang des Sachleistungsprinzips wieder ein (§ 3 Abs. 1 S. 2 AsylbLG) und sieht neue Leistungskürzungen vor (§ 1a Abs. 2–4 AsylbLG); zudem wurde die Aufenthaltsdauer in Erstaufnahmeeinrichtungen von maximal drei auf maximal sechs Monate verlängert (§ 47 Abs. 1 S. 1 AsylG), für AntragstellerInnen aus sicheren Herkunftsstaaten sogar auf die gesamte Verfahrensdauer (§ 47 Abs. 1a AsylG).
- 6 So z. B. der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf Neubestimmung Bleiberecht und Aufenthaltsbeendigung (BR-Drs. 642/14, S. 1) und die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände in ihrer Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages, Ausschuss-Drs. 18(4)234, S. 3. Eine andere Auffassung vertrat Sachverständiger Prof. Dr. *Thym*, der in der Anhörung im Innenausschuss des deutschen Bundestages am 23. März 2015 zu bedenken gab, dass die Bleiberechtsregelung einen „Pull-Effekt“ auslösen könnte.
- 7 Oben Anm. 1.
- 8 Oben Anm. 1.

leuchtet er dann, welche integrationspolitischen Folgeansprüche mit den neuen Bleiberechtsregelungen verbunden sind (2.). Der Beitrag schließt mit einem rechtspolitischen Fazit (3.).

1 Eröffnung von aufenthaltsrechtlichen Perspektiven

Durch das Bleiberechtsgesetz wurde mit § 25b AufenthG eine Vorschrift in das AufenthG eingefügt, die Geduldeten eine neue Bleibeperspektive eröffnet. Die Novellierung des 2011 geschaffenen § 25a AufenthG erleichtert es zudem geduldeten Jugendlichen und Heranwachsenden, eine Aufenthaltserlaubnis zu erlangen. In § 60a Abs. 2 S. 4 AufenthG wurde eine Klarstellung zur Duldung zu Ausbildungszwecken aufgenommen, die die Duldungsoption für junge Menschen in Ausbildung bekannter machen dürfte und deshalb unter Umständen zu einer vermehrten Erteilung von Duldungen aus diesem Grund führen könnte.

1.1 Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration: § 25b AufenthG

Mit § 25b AufenthG hat der Gesetzgeber eine altersunabhängige, stichtagsfreie Bleiberechtsregelung geschaffen, auf die sich die Koalitionspartner bereits in ihrer Koalitionsvereinbarung geeinigt⁹ und für die sich Verbände, Nichtregierungsorganisationen und beide Kirchen seit vielen Jahren eingesetzt hatten. Sie ermöglicht es Geduldeten, unabhängig von ihrem Alter und dem Datum ihrer Einreise eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten, wenn sie eine gewisse Zeit in Deutschland gelebt und Integrationsleistungen erbracht haben. Bisher war eine solche fortlaufende Möglichkeit ohne Stichtag Jugendlichen und Heranwachsenden vorbehalten.¹⁰ Die Entscheidung über die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG steht im intendierten Ermessen der Behörde („soll erteilt werden“).

Voraussetzung für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG ist, dass eine Person sich nachhaltig in die deutschen Lebensverhältnisse integriert hat. Das setzt nach § 25b Abs. 1 AufenthG zunächst regelmäßig einen geduldeten, gestatteten oder erlaubten Voraufenthalt von acht Jahren voraus; der Voraufenthalt reduziert sich auf sechs Jahre bei Personen, die mit mindestens einem minderjährigen, ledigen Kind in häuslicher Gemeinschaft leben. Darüber hinaus ist ein Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland erforderlich. Die Anforderungen an die Sicherung des Lebensunterhaltes sind im Vergleich zu bisherigen Bleiberechtsregelungen relativ großzügig ausgestaltet.¹¹ § 25b AufenthG setzt lediglich voraus, dass der Lebensunterhalt überwiegend durch Erwerbstätigkeit zu sichern ist; wird

9 Vgl.: Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 14. Dezember 2013, S. 76: „Um lange in Deutschland lebenden geduldeten Menschen, die sich in die hiesigen Lebensverhältnisse nachhaltig integriert haben, eine Perspektive zu eröffnen, wollen wir eine neue alters- und stichtagsunabhängige Regelung in das Aufenthaltsgesetz einfügen. Grundlage soll BR Drs. 505/12 (B) vom 22. März 2013 sein.“ (<https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>, zuletzt abgerufen am 05.01.2015).

10 § 25a AufenthG, in Kraft seit 01.07.2011.

11 Im Rahmen der Altfallregelung des § 104a AufenthG wurde Personen, wenn sie ihren Lebensunterhalt nicht sichern konnten, unter Absehen von den Erteilungsvoraussetzungen nach § 5 AufenthG eine befristete Aufenthaltserlaubnis auf Probe für zwei Jahre erteilt. Zum Zeitpunkt der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis wurde für den zurückliegenden Zeitraum geprüft, ob eine überwiegende Lebensunterhaltssicherung vorlag. Nur dann wurde die Aufenthaltserlaubnis verlängert. Eine überwiegende Lebensunterhaltssicherung wurde angenommen, wenn der Ausländer in dem zweijährigen Zeitraum mindestens 51 % des Lebensunterhaltes eigenständig durch Erwerbstätigkeit gesichert hatte oder wenn er über die Hälfte des Zeitraumes hinweg eine eigenständige Lebensunterhaltssicherung nachweisen konnte.

diese Voraussetzung durch den Antragsteller nicht erfüllt, ist aber bei Betrachtung der bisherigen Schul-, Ausbildungs- und Einkommens- sowie der familiären Lebenssituation künftig eine überwiegende Lebensunterhaltssicherung zu erwarten, reicht dies ebenfalls aus. Eine Inanspruchnahme von Wohngeld steht der Annahme der Lebensunterhaltssicherung zudem explizit nicht entgegen.¹² Für bestimmte Gruppen – Studierende und Auszubildende,¹³ Familien mit minderjährigen Kindern, Alleinerziehende oder Personen, die pflegebedürftige Angehörige betreuen – ist darüber hinaus der vorübergehende Bezug von Sozialleistungen unschädlich. Schließlich sind für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis hinreichende mündliche Deutschkenntnisse auf dem Niveau A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen erforderlich. Die Verpflichtung, die Lebensunterhaltssicherung und Deutschkenntnisse nachzuweisen, entfällt gem. § 25b Abs. 3 AufenthG für Personen, die dazu aus Altersgründen oder aufgrund von Krankheit nicht in der Lage sind. Lebt der Ausländer mit schulpflichtigen Kindern in einer häuslichen Gemeinschaft, muss er außerdem den Nachweis erbringen, dass die Kinder tatsächlich die Schule besuchen. Diese Erfordernisse sind „regelmäßig“ Voraussetzung der Integration, § 25b Abs. 1 S. 2 AufenthG. Erforderlich ist damit jedenfalls eine Gesamtschau der Umstände des Einzelfalls;¹⁴ das OVG Münster geht sogar davon aus, dass bei der Versagung trotz Erfüllung aller Erfordernisse ein atypischer Ausnahmefall vorliegen muss, während umgekehrt nicht alle Erfordernisse erfüllt sein müssen, wenn aufgrund anderer Umstände von einer Integration auszugehen ist.¹⁵

Von der Regelung nicht profitieren können gem. § 25b Abs. 2 Nr. 1 AufenthG Personen, die die Beendigung ihres Aufenthaltes durch vorsätzlich falsche Angaben, durch Täuschung über ihre Identität oder ihre Staatsangehörigkeit oder dadurch, dass sie zumutbaren Mitwirkungsanforderungen nicht entsprechen, verzögern oder verhindern. Diese Regelung erfasst nur gegenwärtige Täuschungen und Falschangaben. Allerdings geht die Rechtsprechung unter Verweis auf die Gesetzesbegründung davon aus, dass dies die Berücksichtigung vergangener Täuschungen bei der Prüfung der Integration nach § 25b Abs. 1 AufenthG nicht ausschließt. Eine Ausnahme von der Regelerteilung sei demnach gegeben, „wenn die Täuschungshandlung aufgrund ihrer Art oder Dauer so bedeutsam ist, dass sie das Gewicht der nach Satz 2 Nrn. 1 bis 5 relevanten Integrationsleistungen für die Annahme der nach Satz 1 für die Erteilung erforderlichen nachhaltigen Integration in die hiesigen Lebensverhältnisse beseitigt.“¹⁶ Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber zwar „keine Amnestie für jedes Fehlverhalten in den vorangegangenen Verfahren“ schaffen wollte, die Regelung aber als „eine Umkehrmöglichkeit für Ausländer, die in

12 Da das Wohngeld keine Leistung darstellt, die der Sicherung des Lebensunterhalts dient, wäre es sachgerecht, den Bezug von Wohngeld nicht nur im Rahmen von § 25b AufenthG als unschädlich anzusehen, sondern das Wohngeld generell in den Katalog von Leistungen in § 2 Abs. 3 S. 1 AufenthG aufzunehmen, die bei der Überprüfung der Lebensunterhaltssicherung außer Betracht bleiben. Zwar handelt es sich beim Wohngeld um eine subjektbezogene Sozialleistung, die abhängig von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Berechtigten gewährt wird (OVG Lüneburg, Beschluss v. 20.03.2012 – 8 LC 277/10 – juris Rn. 11). Dennoch setzt die Gewährung von Wohngeld gemäß § 7 Abs. 1 S. 1 Wohngeldgesetz (WoGG) regelmäßig eine eigenständige Lebensunterhaltssicherung voraus und soll nach § 1 WoGG lediglich ein angemessenes und familiengerechtes Wohnen wirtschaftlich absichern. Vgl. dazu schon die gemeinsame Stellungnahme beider Kirchen zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rechte von internationalen Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern des Bundesinnenministeriums vom 21.01.2013 (<http://www.ekd.de/bevollmaechtigter/stellungnahmen/2013/86284.html>).

13 Die Ausnahme gilt für Studierende an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule sowie für Auszubildende in anerkannten Lehrberufen oder in staatlich geförderten Berufsvorbereitungsmaßnahmen, vgl. § 25b Abs. 1 S. 3 Nr. 1 AufenthG.

14 VGH Mannheim, Beschluss v. 07.12.2015 – 11 S 1998/15, m.w.N.

15 OVG Münster, Beschluss v. 21.07.2015 – 18 B 486/14 – juris Rn. 9.

16 Ebd., juris Rn. 15; s.a. OVG Magdeburg, Beschluss v. 23.09.2015 – 2 M 121/15.

einer Sondersituation getroffenen Fehlentscheidungen zu korrigieren“ ansieht. Sie stelle zudem „ein[en] Lösungsweg für langjährig anhaltende ineffektive Verfahren zwischen dem Ausländer einerseits und den staatlichen Stellen andererseits [dar], die ansonsten weiterhin keiner Lösung zugeführt werden könnten.“¹⁷ Allerdings geht der Gesetzgeber offenbar davon aus, dass Täuschungen, die für die Dauer der Voraufenthaltszeit kausal waren, jedenfalls nicht unbeachtlich sind.¹⁸

Ausgeschlossen werden nach § 25b Abs. 2 Nr. 2 AufenthG auch Ausländer, an deren Ausweisung der Staat ein schwerwiegendes oder besonders schwerwiegendes Interesse hat. Damit hat sich der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Ausschlussgründe im Vergleich zur Bleiberechtsregelung für gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende (dazu sogleich) für eine andere Systematik entschieden. Während bei § 25a Abs. 3 AufenthG nur Geldstrafen von bis zu 50 Tagessätzen, bzw. – wenn es sich um ausländerspezifische Taten handelt – 90 Tagessätzen außer Betracht bleiben, jede schwerere Straftat also zum zwingenden Ausschluss von der Regelung führt, setzt ein Ausschluss nach § 25b Abs. 2 Nr. 2 i.V.m. § 54 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 1–2 AufenthG die Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr voraus. Darüber hinaus sind jedoch nach der Rechtsprechung weniger schwere Straftaten bei der Beurteilung der Integration zu berücksichtigen.¹⁹ Da ein Abweichen von § 5 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG im Rahmen von § 25b Abs. 1 S. 1 AufenthG nicht vorgesehen ist,²⁰ können also Straftaten, die nicht zum zwingenden Ausschluss nach Abs. 2 führen, im Rahmen der Beurteilung nach Abs. 1 zu berücksichtigen sein. Der Gesetzgeber schien dabei davon auszugehen, dass die grundsätzliche Bagatellgrenze des § 25a Abs. 3 AufenthG auch hier gilt („wobei Geldstrafen bis zu 50 Tagessätzen oder bis zu 90 Tagessätzen bei [ausländerspezifischen Straftaten] grundsätzlich außer Betracht bleiben“);²¹ dies ist dem Wortlaut des § 25b Abs. 2 AufenthG allerdings nicht zu entnehmen.²² Es scheint aber eine sachgerechte Leitlinie für die Entscheidung nach § 25b Abs. 1 AufenthG. Offen bleibt, warum der Gesetzgeber die Ausschlussstatbestände der für Jugendliche geltenden Regelung schärfer formuliert hat.

Die Aufenthaltserlaubnis wird gem. § 25b Abs. 5 AufenthG für eine Dauer von zwei Jahren erteilt bzw. verlängert und berechtigt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Dabei muss es für den Geduldeten nicht nachteilig sein, wenn er zuvor ein Asylverfahren durchlaufen hat, das mit einer Ablehnung als offensichtlich unbegründet („o. u.“) gem. § 30 Abs. 3 AsylG abgeschlossen wurde; die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis kann abweichend von § 10 Abs. 3 S. 2 AufenthG erfolgen, der für „o. u.“-Fälle im Übrigen die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ausschließt. Unter denselben Voraussetzungen – bis auf die Voraufenthaltszeit – soll auch dem Ehegatten oder Lebenspartner sowie minderjährigen ledigen Kindern des Begünstigten, die mit ihm in familiärer Lebensgemeinschaft leben, ein Aufenthaltstitel gewährt werden.

17 Gesetzentwurf der Bundesregierung Bleiberechtsgesetz, BT-Drs. 18/4097, S. 44.

18 Ebd., arg. e contrario; s.a. OVG Münster, Beschluss v. 21.07.2015 – 18 B 486/14 – juris Rn. 15.

19 Ebd.; s.a. OVG Saar, Beschluss v. 06.10.2015 – 2 B 166/15.

20 Die Vorschrift befreit nur von den Erfordernissen des § 5 Abs. 1 Nr. 1 (Sicherung des Lebensunterhalts) und Abs. 2 AufenthG (Einreise mit Visum).

21 Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Bleiberechtsgesetz, BT-Drs. 18/4097, S. 45.

22 So auch OVG Münster, Beschluss v. 21.07.2015 – 18 B 486/14 – juris Rn. 19.

1.2 Bleiberecht für gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende: Novellierung des § 25a AufenthG

Nach § 25b Abs. 5 S. 3 AufenthG bleibt § 25a AufenthG unberührt. Diese Regelung hat das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung nun „von verzichtbaren Hemmnissen bereinigt“.²³ Tatsächlich enthalten die vorgenommenen Änderungen eine Reihe von Verbesserungen, die Jugendlichen und Heranwachsenden den Wechsel vom Status der Duldung zu einer Aufenthaltserlaubnis sicherlich erleichtern.

So wurde vor allem die Beschränkung auf Ausländer, die in Deutschland geboren wurden oder aber vor Vollendung ihres 14. Lebensjahres eingereist waren, aufgehoben. Die Regelung ist aber im Einklang mit der Definition des § 1 Jugendgerichtsgesetz auf Personen im Alter von 14–18 („Jugendliche“) bzw. 18–21 Jahren („Heranwachsende“) beschränkt.²⁴ Gegenüber der bisherigen Regelung sowie dem neuen § 25b AufenthG wurde die Zeit des erforderlichen erlaubten, gestatteten oder geduldeten Voraufenthalts um zwei Jahre auf nur noch vier Jahre verkürzt; entsprechend muss der Jugendliche oder der Heranwachsende in der Regel auch nur noch seit vier Jahren erfolgreich eine Schule besucht oder aber einen anerkannten Schul- oder Berufsabschluss gemacht haben. Erfolgreich ist ein Schulbesuch laut Gesetzesbegründung wie bisher, wenn er regelmäßig erfolgt sowie die Versetzung des Schülers in die nächste Klasse ansteht.²⁵

Wie bisher hat die Behörde außerdem im Wege einer Prognoseentscheidung im Rahmen des § 25a Abs. 1 S. 1 Nr. 4 AufenthG zu prüfen, ob auf Grund der bisherigen Ausbildung und Lebensverhältnisse gewährleistet erscheint, dass sich der Jugendliche oder Heranwachsende in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland einfügen kann. Solange er sich in einer schulischen oder beruflichen Ausbildung befindet oder ein Studium absolviert, steht die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nicht entgegen. Neu eingefügt wurde zudem in Nr. 5 in Anlehnung an den neuen § 25b AufenthG das Erfordernis des Fehlens von Anhaltspunkten, dass sich der Jugendliche oder Heranwachsende nicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennt.

Ausschlusstatbestände sind gem. § 25a Abs. 1 S. 3 AufenthG gegeben, wenn die bisherige Aussetzung der Abschiebung auf falschen Angaben oder aufgrund einer Täuschung über Identität oder Staatsangehörigkeit beruhte. Wie bereits ausgeführt, schließt nach § 25a Abs. 3 AufenthG die Verurteilung wegen einer vorsätzlich begangenen Straftat ebenfalls die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis aus, es sei denn, es handelt sich lediglich um eine Verurteilung zu einer Geldstrafe von 50 bzw. im Falle von ausländerspezifischen Taten 90 Tagessätzen. Im Umkehrschluss zur Regelung des § 25b Abs. 1 S. 1 AufenthG dürften Straftaten unterhalb dieser Grenze bei der Abwägung im Rahmen der Ermessenentscheidung über die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis allerdings keine Rolle mehr spielen.

Liegen die Voraussetzungen des § 25b AufenthG vor, „soll“ auch hier dem Antragsteller eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Bisher stand diese Entscheidung im einfachen Ermessen der Behörde, was, wie die Gesetzesbegründung bemerkt, eine Aufenthaltsgewährung „trotz anerkannter Integration“ der Betroffenen in vielen Fällen verhindert hat.²⁶ Auch die gem.

23 Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Bleiberechtsgesetz, BT-Drs. 18/4097, S. 1.

24 Ebd., BT-Drs. 18/4097, S. 42. S.a. OVG Saarland, Beschluss v. 06.10.2015 – 2 B 166/15.

25 Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Bleiberechtsgesetz, BT-Drs. 18/4097, S. 50.

26 Ebd.

§ 25a Abs. 2 AufenthG von der Aufenthaltserlaubnis des Jugendlichen oder Heranwachsenden abgeleitete Aufenthaltserlaubnis für sein eigenes Kind²⁷ und seine Eltern²⁸ ist, wie beim neuen § 25b AufenthG nun als Regelerteilung vorgesehen, wenn diese mit ihm in familiärer Lebensgemeinschaft leben. Auch hier ist zudem die Ablehnung eines Asylgesuchs als „offensichtlich unbegründet“ unschädlich, § 25a Abs. 4, 1. HS AufenthG.

1.3 Duldung zu Ausbildungszwecken: § 60a Abs. 2 S. 4 AufenthG

Mit dem neu eingeführten § 25b sowie dem novellierten § 25a AufenthG stehen geduldeten Ausländern neue und erleichterte Wege aus der Duldung in den regulären Aufenthalt offen, wenn sie als gut integriert anzusehen sind. Für junge Menschen ist insbesondere die Regularisierungsmöglichkeit aufgrund Schulbesuchs oder Ausbildung von Bedeutung. Diese schließt an die Möglichkeit an, wegen eines Ausbildungsverhältnisses eine Duldung nach § 60a AufenthG zu erlangen; Bildungsleistungen können daher den Weg über die Duldung in den regulären Aufenthalt eröffnen. Hierzu wurde nun mit dem Bleiberechtsgesetz in § 60a Abs. 2 S. 4 AufenthG eine Klarstellung aufgenommen.

Zwar konnten Behörden schon vor der Novellierung des § 60a AufenthG aus diesem Grund eine Duldung erteilen. Viele Arbeitgeber ließen sich in der Praxis aber von der Tatsache abschrecken, dass die übliche Geltungsdauer einer Duldung von 3 bis 6 Monaten weit unterhalb des regulären Ausbildungszeitraumes von 3 bis 3,5 Jahren liegt.²⁹ Insbesondere der Aspekt der fehlenden Planungssicherheit bewog Arbeitgeber bzw. Ausbildungsbetriebe, geduldete Ausbildungsplatzbewerber abzulehnen.³⁰ Im Gesetzgebungsverfahren konnte sich der Gesetzgeber – trotz vieler Befürworter eines sicheren Status für Auszubildende³¹ – nicht dazu durchringen, einen neuen Titel zur Aufenthaltsgewährung bei Berufsausbildung einzuführen. Stattdessen beließ er es bei dem ausdrücklichen Hinweis auf die Möglichkeit, zu diesem Zweck eine Duldung zu erteilen.

Nach § 60a Abs. 2 S. 3 AufenthG kann eine Duldung u. a. erteilt werden, wenn dringende persönliche Gründe das Verbleiben im Bundesgebiet erfordern. § 60a Abs. 2 S. 4 AufenthG stellt nun klar, dass insbesondere die Aufnahme oder das Absolvieren einer qualifizierten Berufsausbildung als dringender persönlicher Grund i. S. d. § 60a Abs. 2 S. 3 AufenthG gewertet werden kann. Die Duldung für die Aufnahme einer Berufsausbildung kann nun gemäß § 60a Abs. 2 S. 5 AufenthG für ein Jahr erteilt werden. Die Behörde entscheidet allerdings im einfachen Ermessen, ohne dass eine Soll-Regelung die Richtung weist. Bei der Entscheidung über die Verlängerung der Duldung

27 Voraussetzung ist, dass es sich um ein minderjähriges Kind handelt, mit dem der Jugendliche oder Heranwachsende in einer familiären Lebensgemeinschaft lebt. Ist das minderjährige Kind ledig, steht die Entscheidung der Behörde im intendierten Ermessen (§ 25 Abs. 2 S. 4 AufenthG).

28 Nach § 25a Abs. 2 müssen die Eltern oder das allein sorgeberechtigte Elternteil eines minderjährigen Begünstigten allerdings ihren Lebensunterhalt selbstständig durch Erwerbstätigkeit sichern. Haben sie ihre Abschiebung aufgrund falscher Angaben oder Täuschungen verhindert oder verzögert, sind sie von der Regelung ausgeschlossen.

29 Vgl. Stellungnahme des Bundesrates (Anm. 6), BR-Drs. 642/14, S. 6.

30 Vgl. Begründung des Änderungsantrages der Fraktionen von CDU/CSU und SPD zu § 60a Abs. 2 AufenthG, BT-Drs. 18/4097, S. 11.

31 Der Bundesrat hatte die Einführung eines solchen Titels zur Aufenthaltsgewährung bei Berufsausbildung (§ 25c AufenthG) vorgeschlagen, vgl. Stellungnahme des Bundesrates (Anm. 6), BR-Drs. 642/14, S. 16. Auch beide Kirchen, der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) sowie die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeber (BDA) hatten sich gemeinsam für einen sicheren Aufenthalt für Auszubildende eingesetzt; vgl. die Stellungnahme der EKD zur Anhörung der Sachverständigen im Innenausschuss des Deutschen Bundestages, Ausschussdrucksache 18(4)269E, S. 6.

nach Ablauf des Jahres steht der Behörde hingegen nur ein eingeschränktes Ermessen zu (§ 60 Abs. 2 S. 6 AufenthG). Die Duldung wird also im Regelfall um ein Jahr verlängert werden, wenn die Ausbildung andauert und mit ihrem Abschluss in absehbarer Zeit zu rechnen ist.

Auch hier war von Vertretern der Wirtschaft deutlich mehr erwartet worden: Arbeitgeberpräsident Ingo Kramer hatte etwa dafür plädiert, eine Sicherheit für die gesamte „Laufzeit der Ausbildung“ zu geben.³² Noch in der Gegenäußerung auf die Stellungnahme des Bundesrates hatte die Bundesregierung betont, dass es den Ländern frei stehe, im Erlasswege festzulegen, dass die Duldung bei Auszubildenden für den Zeitraum der gesamten Ausbildung erteilt werde. Dies biete Auszubildenden und Ausbildungsbetrieb die Sicherheit, nicht umsonst in die Ausbildung zu investieren. Einige Länder hätten dies auch bereits getan.³³ Solche Regelungen sind jedoch nun aufgrund der ausdrücklichen Begrenzung der Geltungsdauer der Duldung auf ein Jahr nicht mehr möglich.

Von diesem Weg in die Duldung sind jedoch verschiedene Gruppen ausgeschlossen. So ist nach § 60a Abs. 6 AufenthG, der wenig später mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz eingeführt wurde, Duldungsinhabern (wie bisher nach § 33 Beschäftigungsverordnung)³⁴ die Ausübung einer Erwerbstätigkeit zu versagen, wenn sie nach Deutschland gekommen sind, um AsylbLG-Leistungen zu beziehen oder wenn aufenthaltsbeendende Maßnahmen aus von ihnen zu vertretenden Gründen nicht vollzogen werden können. Das Verbot der Erwerbstätigkeit schließt auch die Aufnahme einer Berufsausbildung und damit die Regularisierungsperspektive aus. Von einer Erteilung der Duldung zu Ausbildungszwecken sind nach § 60a Abs. 2 S. 4 AufenthG nunmehr außerdem Personen ausgeschlossen, die das 21. Lebensjahr bereits vollendet haben³⁵ oder die aus einem sicheren Herkunftsstaat nach § 29a AsylG stammen.³⁶

Die Differenzierung zwischen Personen „mit Bleibeperspektive“ und solchen ohne wurde erst mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom Oktober 2015 in die ausländerrechtliche Debatte eingeführt und hat seitdem im Gesetzestext einige Spuren hinterlassen. Kernpunkt ist die Frage, ob bei einer asylsuchenden Person ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist; eine solche Bleibeperspektive soll nicht bei Asylbewerbern bestehen, die aus einem sicheren Herkunftsstaat kommen, wie § 44 Abs. 4 S. 3 und § 45a Abs. 2 S. 4 AufenthG explizieren (dazu sogleich). Ein Vorläufer dieser Grundsatzdifferenzierung findet sich bereits in der schon durch das Bleiberechtsgesetz vom Juli eingeführten Regelung des § 60a Abs. 2 S. 4 AufenthG: der Ausschluss von geduldeten Personen aus sicheren Herkunftsstaaten vom Anwendungsbereich der Duldung zu Ausbildungszwecken. Da die Duldung zu Ausbildungszwecken erst im parlamentarischen Verfahren nach der Anhörung im Innenausschuss eingeführt wurde, findet sich weder im Gesetzentwurf eine Begründung zum Ausschluss dieser Personengruppe, noch erfolgte eine ausführliche Debatte zu dieser Regelung.

32 Äußerung in einem Interview in der „Hannoverschen Allgemeinen Zeitung“, zitiert nach <http://www.migazin.de/2015/07/13/neues-ausweisungsrecht-passiert-bundesrat/>.

33 Vgl. BT-Drs. 18/4097, zu Nr. 2, S. 1.

34 Nunmehr aufgehoben.

35 Bei der Verlängerung der Duldung spielt das Alter des Duldungsinhabers gemäß § 60a Abs. 2 S. 6 AufenthG keine Rolle mehr. Diese Änderung wurde mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz eingeführt und ist seit dem 24. Oktober 2015 in Kraft.

36 Die Liste sicherer Herkunftsstaaten findet sich in der Anlage II zu § 29a AsylG. Aufgeführt sind dort aktuell: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Ghana, Kosovo, Mazedonien, Montenegro, Senegal, Serbien.

2 Erweiterung der Integrationsmöglichkeiten

2.1 Berechtigung zur Teilnahme am Integrationskurs § 44 Abs. 1 Nr. 1 lit. c AufenthG

Das Bleiberechtsgesetz führte neben der Erweiterung der Regularisierungsmöglichkeiten auch weitere Verbesserungen ein. So räumt § 44 Abs. 1 Nr. 1 lit. c AufenthG nunmehr Inhabern einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG bei erstmaliger Erteilung der Aufenthaltserlaubnis einen Anspruch auf Besuch eines Integrationskurses ein. Dies war in Stellungnahmen von den Bundesländern, von der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände sowie den Wohlfahrtsverbänden gefordert worden, wurde im Laufe der Verhandlungen zum Gesetzentwurf zum Bleiberechtsgesetz aufgenommen und von vielen Seiten begrüßt.³⁷ Damit dürfte feststehen, dass der erfolgreiche Besuch eines Integrationskurses nicht nur keine Voraussetzung für den Nachweis von Grundkenntnissen der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gem. § 25b Abs. 1 S. 2 Nr. 2 AufenthG sein kann,³⁸ sondern dass das erforderliche Niveau der erforderlichen Kenntnisse auch nicht dem eines erfolgreichen Kursbesuchs entsprechen kann, wenn letzterer noch sinnvoll erscheinen soll.

Das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz fügte zum 24. Oktober 2015 eine weitere Verbesserung hinzu: Neben bestimmten Asylbewerbern sowie humanitär Aufenthaltsberechtigten können auch Inhaber einer Duldung aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen oder erheblichen öffentlichen Interessen nach § 60a Abs. 2 S. 3 AufenthG – also auch Inhaber einer Duldung zu Ausbildungszwecken – nach § 44 Abs. 4 S. 2 Nr. 2 AufenthG im Rahmen verfügbarer Kursplätze zur Teilnahme am Integrationskurs zugelassen werden. Ziel dieser Maßnahme ist es ausweislich der Gesetzesbegründung, mit dem frühzeitigen Spracherwerb die Integrationschancen von Asylbewerbern und Geduldeten zu erhöhen und unnötige Folgekosten zu vermeiden; der Integrationskurs sei wesentliche Voraussetzung für die Integration in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben.³⁹ Ausgeschlossen sind nach § 44 Abs. 4 S. 2 AufenthG Asylbewerber, die aus einem sicheren Herkunftsstaat nach § 29a AsylG stammen, da bei ihnen vermutet wird, dass ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt nicht zu erwarten ist. Dagegen setzt die Gesetzesbegründung Personen aus Ländern mit einer hohen Anerkennungsquote oder bei denen eine belastbare Prognose für einen erfolgreichen Asylantrag besteht. Nur bei der letzteren Gruppe soll die Integration bereits früh gefördert werden.⁴⁰

Ob sich die Öffnung des Begünstigtenkreises in der Praxis bewährt und sich die damit verknüpften integrationspolitischen Ziele realisieren lassen, hängt allerdings wesentlich von der Zahl der verfügbaren Integrationskursplätze ab. Bereits zum Zeitpunkt der Einführung der Regelung wurde bezweifelt, dass ausreichende Kapazitäten existierten.⁴¹

37 Vgl. z. B. Stellungnahme der BAGFW, Ausschuss-Drs. 18(4)260, S. 7, sowie Bundesrat-Drs. 642/14, S. 20 f.

38 Zweifelnd noch VGH Mannheim, Beschluss v. 07.12.2015 – 11 S 1998/15 – juris Rn. 4 f.

39 Vgl. Gesetzesbegründung zu § 44 AufenthG, BT-Drs. 18/6185, S. 48.

40 Vgl. ebd., sowie S. 27.

41 Vgl. Stellungnahme des Sachverständigen Voigt, Ausschuss-Drs. 18(4)404A, S. 18.

2.2 Berufsbezogene Deutschsprachförderung nach § 45a AufenthG

Zusätzlich zur Ausweitung des Berechtigtenkreises der Integrationskurse wurde mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz die berufsbezogene Deutschsprachförderung nach § 45a AufenthG eingeführt. Diese berufsbezogene Sprachförderung wurde vor dem Hintergrund des bevorstehenden Endes der vom BAMF mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) durchgeführten Sprachkurse, die 2017 auslaufen werden, gesetzlich verankert.⁴²

Bisher steht jedoch noch nicht fest, welche Zielgruppen Zugang zu diesen Kursen haben sollen; § 45a Abs. 3 AufenthG ermächtigt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, im Wege einer Verordnung Einzelheiten zu dieser und weiteren Fragen zu regeln. Eine Beschränkung sieht die Regelung jedoch bereits vor: Asylbewerber, die aus einem sicheren Herkunftsland nach § 29a AsylG kommen, werden nicht zum Anwendungsbereich der Norm gehören. Ein Ausschluss von Geduldeten aus sicheren Herkunftsstaaten wurde im Gesetzestext hingegen nicht aufgenommen.

3 Duldungs- und Regularisierungsperspektiven vs. Bleibeperspektive?

§§ 25a, 25b AufenthG sehen somit neue oder verbesserte, insbesondere stichtagsunabhängige Möglichkeiten vor, von der Duldung in den regulären Aufenthalt überzugehen. Voraussetzung ist, dass die geduldete Person sich „nachhaltig in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland integriert hat“, bzw., im Fall eines Jugendlichen oder Heranwachsenden, dass „es gewährleistet erscheint, dass er sich auf Grund seiner bisherigen Ausbildung und Lebensverhältnisse in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland einfügen kann“. Dies ist in der Regel dann der Fall, wenn die entsprechende erhebliche Voraufenthaltsdauer mit einem überwiegend selbst gesicherten Lebensunterhalt und ausreichenden Sprach- und Landeskennntnissen einhergeht bzw., bei Jugendlichen und Heranwachsenden, mit einem mehrjährigen Schulbesuch oder Schulabschluss in Deutschland. Arbeit und Bildung können damit für Geduldete zur Regularisierungsperspektive werden.

§ 60a Abs. 2 S. 4 AufenthG macht zusätzlich klar, dass ein Ausbildungsplatz den Weg in die Duldung und damit in die spätere Regularisierung über § 18a AufenthG ebnen kann. Integrationsanfordernisse wie in §§ 25a, 25b AufenthG werden hier nicht aufgestellt. Klar ist aber, dass ausländische Jugendliche oder Heranwachsende, denen es gelingt, in einer aufenthaltsrechtlich prekären Lage einen Ausbildungsplatz zu finden, eine entsprechende Schulbildung mit hinreichenden Noten sowie relativ gute Deutschkenntnisse vorweisen können dürften. Dies dürfte in der Regel zudem mit längeren Voraufenthaltszeiten in Deutschland einhergehen, die allerdings natürlich auch bereits länger zurückliegen können.⁴³

§§ 44, 45a AufenthG haben zudem den Zugang zum Integrationskurs ausgeweitet sowie berufsbezogene Sprachangebote eingeführt. Insbesondere haben nun auch Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG einen Anspruch auf den Besuch eines Integrationskurses; zusätzlich können (nachrangig) nun auch Inhaber einer Duldung zu Ausbildungszwecken nach § 60a Abs. 2 S. 3–4 AufenthG Zugang erhalten.

42 Vgl. Gesetzesbegründung zu § 44 AufenthG, BT-Drs. 18/6185, S. 49.

43 Denkbar ist etwa, dass die Sprachkenntnisse aus einem früheren Aufenthalt mit Schulbesuch als Flüchtling stammen, z. B. bei ehemaligen Flüchtlingen aus dem Kosovo.

Ausgeschlossen von der Möglichkeit der Duldung zu Ausbildungszwecken nach § 60a Abs. 2 S. 3 AufenthG sind jedoch Personen aus sogenannten sicheren Herkunftsländern nach § 29a AsylG. Bei ihnen geht der Gesetzgeber, wie § 44 Abs. 4 S. 3 AufenthG klarstellt, nicht von einem rechtmäßigen und dauerhaften Aufenthalt aus. Personen, die im Asylverfahren nach der Wertung des Gesetzgebers praktisch keine Anerkennungschance haben, sollen auch keine zusätzliche Integrationsförderung oder Verfestigungsmöglichkeiten erhalten. Diese Regelungen fügen sich damit ein in die im Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz eingeführte Differenzierung zwischen Antragstellern mit und ohne Bleibeperspektive, die Personen aus sog. sicheren Herkunftsländern vom Weg ins Asylverfahren abschrecken und jeglichen „Pull-Effekt“ beseitigen soll.

Allerdings kann diese Einordnung hier nicht überzeugen. Dabei soll hier auf die tatsächliche Verweildauer von Personen aus sog. sicheren Herkunftsländern sowie die Frage der tatsächlichen Sicherheit dieser Länder gar nicht eingegangen werden. Vielmehr eignet sich der Ausschluss von der Duldung nach § 60a Abs. 2 S. 4 AufenthG nicht, den gewünschten Abschreckungseffekt auf Neuankömmlinge auszuüben. Zudem ist auch rechtspolitisch nicht einzusehen, warum junge Menschen, deren Integration offenbar auf bestem Wege ist und die zudem den viel beklagten Mangel an geeigneten Auszubildenden ausgleichen, von einer Duldungsmöglichkeit und einer anschließenden Regularisierungsperspektive ausgeschlossen bleiben sollen.

Selbst wenn man – anders als beispielsweise Kirchen, Nichtregierungsorganisationen und Wohlfahrtsverbände⁴⁴ – den Ausschluss von Personen ohne Bleibeperspektive von Integrationsangeboten als sinnvolle Maßnahme erachtet, um die Ressourcen von Bund und Ländern zu schonen und Fehlanreize zur Stellung aussichtsloser Asylanträge zu beseitigen,⁴⁵ passen diese Überlegungen auf den in Frage stehenden Personenkreis nicht. Anders als die neueingereisten Asylbewerber, die von dem Ausschluss im Rahmen des §§ 44 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 AufenthG und § 45a Abs. 2 Nr. 3 AufenthG betroffen sind und auf die die Steuerungswirkung abzielen soll, wird sich ein potentieller Antragsteller für eine Duldung zu Ausbildungszwecken schon länger im Land aufhalten und darüber hinaus gewisse Deutschkenntnisse vorweisen können. Wem es gelingt, ein Ausbildungsplatzangebot zu erhalten, hat allein damit schon eine durchaus beachtliche Integrationsleistung bewiesen. Die Tatsache, dass er überhaupt geduldet ist, lässt zudem darauf schließen, dass ein Grund für die bisher nicht erfolgte Ausreise gegeben ist. Der Ausschluss von jungen Menschen aus sicheren Herkunftstaaten von der Duldung zu Ausbildungszwecken, die schließlich über § 18a AufenthG den Weg in die Regularisierung eröffnen könnte, ist deshalb nicht sachgerecht. Es erscheint auch angesichts der nun im Rahmen des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vorgesehenen erleichterten Zugang von Personen aus den Westbalkanstaaten zum Arbeitsmarkt⁴⁶ widersprüchlich, jungen Menschen, die bereits einen Ausbildungsbetrieb von sich überzeugen konnten, diese Möglichkeit zu verwehren.

Insgesamt erweisen sich die neuen Bleiberechtsregelungen damit als wesentliche Verbesserung der Rechtslage, insbesondere für junge Menschen; das beschleunigte Gesetzgebungsverfahren hat jedoch beim Ausschluss von den Aufenthaltstiteln der §§ 25a, 25b AufenthG und dem Ausschluss

44 Vgl. beispielsweise die Stellungnahmen zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (Anm. 1): Gemeinsame Stellungnahme der beiden Kirchen, Ausschuss-Drs. 18(4)404E, S. 13, Stellungnahme von Pro Asyl, 18(4)417, S. 10 f., sowie Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes, 18(4)409, S. 18 f.

45 So die Begründung zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz zu § 44 AufenthG, BT-Drs. 18/6185, S. 48.

46 So sieht § 26 BeschV n. F. vor, dass Staatsangehörigen von Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien in den Jahren 2016 bis einschließlich 2020 die Zustimmungen zur Ausübung jeder Beschäftigung erteilt werden kann.

von Antragstellern aus sog. sicheren Herkunftsländern von der Duldung zu Ausbildungszwecken nach § 60a Abs. 2 S. 3–4 AufenthG zu systematisch und sachlich nicht überzeugenden Differenzierungen geführt, die hoffentlich mittelfristig beseitigt werden.

Verf.: Nele Allenberg, Juristische Referentin, Der Bevollmächtigte des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland und der EU, Charlottenstr. 53/54, 10117 Berlin, E-Mail: nele.allenberg@ekd-berlin.de. Der Beitrag gibt ihre persönliche Auffassung wieder.

Prof. Dr. Nora Markard, MA, Juniorprofessorin für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Global Constitutionalism, Universität Hamburg, Fakultät für Rechtswissenschaft, Rothenbaumchaussee 33, D-20148 Hamburg, E-Mail: nora.markard@jura.uni-hamburg.de