

Integration von Asylsuchenden mit hoher Bleibeperspektive und Geduldeten vorantreiben

Stellungnahme der BDA zum Gesetzentwurf zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch und weiterer Vorschriften

5. November 2015

Zusammenfassung

Mit dem Gesetzentwurf zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch und weiterer Vorschriften werden Vorschriften des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und des Bundesausbildungsförderungsgesetzes, insbesondere zur Ausbildungsförderung von Flüchtlingen, geändert. Die Stellungnahme beschränkt sich auf die Bewertung der Maßnahmen zur Integration von Asylsuchenden und Geduldeten in Ausbildung und Beschäftigung.

Immer mehr Menschen suchen in Deutschland Schutz vor politischer Verfolgung, Krieg oder Vertreibung. Viele davon bleiben für längere Zeit oder sogar für immer als anerkannte Flüchtlinge, als Asylberechtigte oder Geduldete. Die Bundesregierung hat erste richtige Weichenstellungen vorgenommen, um Asylsuchenden mit hoher Bleibeperspektive und Geduldeten den Zugang zum Arbeitsmarkt und zu den Förderinstrumenten der Berufsausbildung zu erleichtern. Dies ist sinnvoll und notwendig, damit die Potenziale dieser Menschen besser erschlossen werden können und sie die Möglichkeit bekommen, ihren Lebensunterhalt in Deutschland selbst zu sichern. Die bisherigen und die im Gesetzentwurf zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch und weiterer Vorschriften geplanten Änderungen gehen aber nicht weit genug.

Gerade für Jugendliche darf das Asylverfahren nicht "Lebensstillstand" bedeuten. Für sie muss der Zugang zu Bildung und Ausbildung noch weiter verbessert werden. Nicht zuletzt angesichts des hohen Anteils von jungen Asylsuchenden ist ein schneller und rechtssicherer Zugang vor allem in das Bildungssystem und eine berufliche Ausbildung inklusive einer effektiven Förderung der Berufsausbildung von wesentlicher Bedeutung für die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft. Der Gesetzentwurf muss um weitere Änderungen ergänzt werden, damit dies gelingen kann:

- Für eine bestmögliche Integration der Flüchtlinge mit hoher Bleibeperspektive und Geduldete in den Arbeitsmarkt spielt die Sprachförderung eine zentrale Rolle. Die Öffnung der Integrationskurse muss auf einem Teilnahmeanspruch beruhen und nicht nur eine nachrangige Zulassung auf Teilnahme an einem Integrationskurs beinhalten bzw. ist für Asylsuchende mit hoher Bleibeperspektive ggf. sogar eine verpflichtende Teilnahme sinnvoll.
- Geduldeten ohne Arbeitsverbot und Asylsuchenden mit Bleibeperspektive muss der Zugang zu allen Förderleistungen der Berufsausbildung (Berufsausbildungsbeihilfe, assistierte Ausbildung, ausbildungsbegleitende Hilfen und berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen) ab Abschluss eines Ausbildungsvertrages und nicht erst nach 15 Monaten Aufenthalt ermöglicht werden, um den

Abschluss der Berufsausbildung gezielt zu unterstützen. Die geplante Öffnung nur der ausbildungsbegleitenden Hilfen für junge Geduldete und das Vorziehen des Zugangs zu bestimmten ausbildungsfördernden Leistungen nach 15 Monaten Voraufenthalt gehen nicht weit genug.

- Damit junge und heranwachsende Asylsuchende mit hohen Bleibeperspektiven und Geduldete, die einen Ausbildungsplatz gefunden haben, die Berufsausbildung auch sicher abschließen können und die Ausbildungsbetriebe die nötige Planungssicherheit erhalten, muss ihr Aufenthaltsstatus für die Dauer der Ausbildung und eine entsprechende Anschlussbeschäftigung bundesweit einheitlich sichergestellt werden.
- Das Beschäftigungsverbot in der Zeitarbeit muss unabhängig von der jeweiligen Qualifikation von Beginn an grundsätzlich aufgehoben werden, wie es der Koalitionsausschuss am 6. September 2015 beschlossen hatte. Notwendig ist zudem eine vollständige Abschaffung dieses Verbots für alle Drittstaatsangehörigen.
- Die im Rahmen von Flüchtlingsaufnahmeprogrammen abgegebenen Verpflichtungserklärungen nach § 68 AufenthG (Übernahme aller Kosten für den Lebensunterhalt) müssen mit positivem Ausgang des Asylverfahrens erlöschen. Das Asylrecht ist nicht von einer solchen Verpflichtungserklärung abhängig. Das würde schon seinem Wesen widersprechen. Dazu ist eine gesetzliche Klarstellung im Aufenthaltsgesetz notwendig.

Im Einzelnen

Allein zwischen Januar und September 2015 wurden 303.443 Asylanträge in Deutschland gestellt¹. Im Vergleich zum Vorjahr bedeutet dies mehr als eine Verdoppelung der Antragszahlen². Nach der letzten offiziellen Prognose des BAMF kommen 2015 wohl mindestens 800.000 Flüchtlinge nach Deutschland³. 81 % der Flüchtlinge sind im erwerbsfähigen Alter⁴. Auswertungen des BAMF zeigen zudem, dass am 30. Juni 2015

129.258 Menschen mit einer Duldung in Deutschland lebten davon 30.000 seit mehr als sechs Jahren⁵,

Hinsichtlich der Altersstruktur sind Asylsuchende deutlich jünger als die in Deutschland lebende ausländische Bevölkerung. So waren 28 % der Asylwerber im Jahr 2014 unter 16 Jahren⁶. Jede(r) dritte ist unter 18 Jahren, jede(r) zweite zwischen 18 und 35 Jahren⁷. Insgesamt sind 55 % der Flüchtlinge unter 25 Jahren.⁸

Gerade für Jugendliche darf das Asylverfahren nicht "Lebensstillstand" bedeuten und muss der Zugang zu Bildung und Ausbildung verbessert werden. Viele junge und heranwachsende Asylsuchende und Geduldete sind bereit und motiviert, eine Ausbildung zu absolvieren und sich weiterzubilden. Gleichzeitig haben die Unternehmen in Deutschland zunehmend Schwierigkeiten, angebotene Ausbildungsplätze zu besetzen: Bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) waren im September 2015 sogar noch 41.000 Ausbildungsstellen unbesetzt⁹. Neben den im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen sind weitere Rechtsänderungen notwendig, um eine erfolgreiche Integration von Asylsuchenden mit hoher Bleibeperspektive und Geduldeten in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft zu ermöglichen.

Ausbildung von jungen Asylsuchenden mit hohen Bleibereichtsperspektiven und Geduldeten frühzeitig fördern

Gerade bei jungen Asylsuchenden und Geduldeten, die in Deutschland einen Ausbildungsplatz gefunden haben, ist häufig eine zielgenaue Förderung erforderlich, um die Ausbildung zu einem erfolgreichen Abschluss zu führen. Dazu gehört z.B. auch eine zielgenaue Förderung, um Sprachdefizite abzubauen. Die Pläne der Bundesregierung, jungen Menschen mit einer Duldung den Zugang zu bestimmten ausbildungsfördernden Leistungen, d. h. zur Berufsausbildungsbeihilfe, der assistierten Ausbildung und zukünftig auch zu ausbildungsbegleitenden Hilfen nach § 78 SGB III zu ermöglichen, sind daher richtig. Sie gehen aber nicht weit genug.



Geduldeten stehen ausbildungsbegleitende Hilfen und berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen derzeit nicht zur Verfügung (§§ 52 Abs. 3, 78 Abs. 3 i. V. m. § 59 SGB III). Die Instrumente der Berufsausbildungsbeihilfe und der assistierten Ausbildung stehen Geduldeten erst nach vierjährigem Aufenthalt zur Verfügung (§ 59 Abs. 2 SGB III). Der Zugang zu diesen Förderinstrumenten bereits nach 15-monatigem Aufenthalt wurde durch das 25. BAföG-Änderungsgesetz beschlossen, sollte jedoch nach diesem Gesetz erst am 1. August 2016 in Kraft treten. Damit sind zahlreiche geduldete Jugendliche und junge Erwachsene bei assistierter Ausbildung und Berufsausbildungsbeihilfe für viel zu lange Zeit und bei berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen und ausbildungsbegleitenden Hilfen gänzlich von einer Förderung ausgeschlossen.

Daher ist die im Gesetzentwurf zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch und anderer Vorschriften geplante Öffnung der ausbildungsbegleitenden Hilfen für Geduldete nach 15 Monaten Voraufenthalt zwar zu begrüßen. Ebenfalls positiv ist, dass durch den Gesetzentwurf der Zugang von Geduldeten zu Berufsausbildungsbeihilfe, assistierter Ausbildung und ausbildungsbegleitenden Hilfen bereits zum 1. Januar 2016 in Kraft treten soll. Dies ist jedoch für den nötigen schnellen effektiven Zugang junger Flüchtlinge mit Bleibeperspektive in eine Ausbildung in Deutschland unzureichend. Alle Förderinstrumente der Berufsausbildung müssen ab Abschluss eines Ausbildungsvertrages und nicht erst nach 15 Monaten in Anspruch genommen werden können, also z. B. auch berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen, die bisher nicht für Geduldete geöffnet sind. Die Förderinstrumente werden ab dem ersten Tag der Ausbildung bzw. zu deren Vorbereitung benötigt und nicht erst nach mehreren Monaten. Zudem müssen diese ausbildungsfördernden Leistungen auch Asylsuchenden mit hoher Bleibeperspektive zur Verfügung stehen. Gerade hier sind die mit den Förderinstrumenten verbundenen Maßnahmen der Sprachförderung und der zusätzlichen Unterstützung im Sinne einer „Nachhilfe“ wichtig, um Ausbildungsabbrüchen vorzubeugen. Dies haben auch die Partner der Allianz für Aus- und Weiterbil-

dung und damit auch die für eine Umsetzung zuständigen Ministerien in ihrer gemeinsamen Erklärung zur Ausbildung von Flüchtlingen am 18. September 2015 zu Recht unterstrichen.

Im Übrigen müssten diese Förderinstrumente auch EU-Ausländern ohne Wartefrist zur Verfügung stehen, da eine Ungleichbehandlung der EU-Bürger nicht gerechtfertigt ist.

Aufenthalt während Berufsausbildung und Studium sicherstellen

Viele Asylsuchende sind jung und motiviert, eine Ausbildung oder ein Studium zu absolvieren. Damit eine begonnene Berufsausbildung auch abgeschlossen werden kann, muss der Aufenthalt für die Dauer der Ausbildung bzw. des Studiums für Asylsuchende mit hoher Bleibeperspektive und Geduldete bundesweit einheitlich und von vornherein verlässlich gesichert werden. Leider ist dies immer noch nicht vorgesehen.

Nach der Änderung des Aufenthaltsgesetzes vom 1. August 2015 kann die Ausländerbehörde die Duldung für ein Jahr erteilen, wenn die Person eine qualifizierte Berufsausbildung vor Vollendung des 21. Lebensjahres aufnimmt oder aufgenommen hat und nicht aus einem sicheren Herkunftsstaat stammt (§ 60 a Abs. 2 AufenthG). Die Erteilung der Duldung für das erste Ausbildungsjahr liegt damit im Ermessen der Ausländerbehörden. Wenn die Berufsausbildung noch fort dauert und in einem angemessenen Zeitraum mit ihrem Abschluss zu rechnen ist, soll die Duldung für jeweils ein Jahr verlängert werden. Auch eine solche Soll-Vorschrift begründet keinen Rechtsanspruch.

§ 60 a Abs. 2 AufenthG gilt zudem nur, wenn die Ausbildung vor Vollendung des 21. Lebensjahres aufgenommen wird. Das Durchschnittsalter beim Beginn einer Berufsausbildung in Deutschland liegt bereits insgesamt bei 19,8 Jahren¹⁰. Bei Flüchtlingen muss mit einem noch späteren Ausbildungsstart gerechnet werden. Daher sollten auch junge Flüchtlinge, die das 21. Lebensjahr vollendet haben, die Chance erhalten, eine Berufs-



ausbildung aufzunehmen und abzuschließen.

Nach § 18a AufenthG kann einem geduldeten Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Beschäftigung erteilt werden, wenn die Person eine qualifizierte Berufsausbildung in einem Ausbildungsberuf abgeschlossen hat. In einigen Ausländerbehörden wird zwar in den Verfahrenshinweisen darauf hingewiesen, dass die Aufenthaltserlaubnis in der Regel für zwei Jahre erteilt wird. Es besteht jedoch auch dort kein Rechtsanspruch hinsichtlich der Erteilung dieser Aufenthaltserlaubnis für zwei Jahre, sondern es besteht die Möglichkeit, dass im Rahmen einer Ermessensentscheidung die Erlaubnis erteilt wird. Der rechtssichere Aufenthalt während der gesamten Ausbildungsdauer und nach Abschluss der Ausbildung ist unabdingbar sowohl für die Auszubildenden als auch für die Ausbildungsbetriebe, damit die Investitionen der Ausbildungsbetriebe in die Ausbildung des jungen Menschen nicht ins Leere laufen. Nach erfolgreichem Abschluss der Ausbildung sollte daher bei einer Übernahme durch den Betrieb der Aufenthalt für mindestens zwei weitere Jahre sichergestellt werden und im Rahmen des § 18a AufenthG weiter verlängerbar sein.

Ein Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche nach erfolgreichem Abschluss einer Ausbildung, wenn der Auszubildende nicht übernommen werden kann, fehlt zudem bisher vollständig. Diese Möglichkeit zur Arbeitsplatzsuche für ein Jahr haben schon jetzt alle übrigen Absolventen einer deutschen Ausbildung (§ 17 Abs. 3 AufenthG) und sollte daher auch Geduldeten, die eine Berufsausbildung erfolgreich abgeschlossen haben, eingeräumt werden. Andernfalls wird die Chance vertan, einen gut ausgebildeten Menschen als Fachkraft für Deutschland zu gewinnen, in den bereits erhebliche Ausbildungsanstrengungen investiert wurden.

Sprachförderung effektiv ausbauen

Durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz wurde eine grundsätzliche Öffnung

der Integrationskurse für Asylsuchende mit Bleibeperspektive und Geduldete vorgenommen. Allerdings geht die Öffnung der Integrationskurse nicht weit genug. Es besteht kein Teilnahmeanspruch, sondern sie können nur im Rahmen der verfügbaren Kursplätze an den Integrationskursen teilnehmen. Deswegen müssen auch tatsächlich ausreichende Kursplätze zur Verfügung stehen, sonst läuft die gesetzlich Neuregelung ins Leere.

Eine gelungene Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft setzt unabdingbar ausreichende Sprachkenntnisse voraus. Daher ist eine effektive und vollständige Öffnung der Integrationskurse für Asylsuchende und Geduldete notwendig, die auf einem Teilnahmeanspruch beruht und nicht nur eine nachrangige Zulassung auf Teilnahme an einem Integrationskurs vorsieht. Bei Asylsuchenden mit hoher Bleibeperspektive könnte sogar eine verpflichtende Teilnahme an den Integrationskursen sinnvoll sein.

Darüber hinaus müssen die Inhalte der in die Integrationskurse integrierten Orientierungskurse weiterentwickelt werden, damit über das Erlernen der deutschen Sprache hinaus auch die Vermittlung grundsätzlicher Werte unserer Gesellschaft sichergestellt werden kann. Dazu zählen z. B. auch kulturelle Umgangsformen oder dass Frauen in Deutschland selbstverständlich am Erwerbsleben teilnehmen.

Durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz wurde auch die gesetzliche Grundlage für eine dauerhafte berufsbezogene Deutschsprachförderung für Asylsuchende mit einer hohen Bleibeperspektive geschaffen. Der Zugang ist jedoch nachrangig zu Ausländern, die Leistungen nach dem SGB II beziehen. Diese Nachrangigkeit muss beseitigt werden. Zudem muss sichergestellt werden, dass die berufsbezogene Deutschsprachförderung auch Geduldeten offensteht. Dies muss das Bundesministerium gewährleisten, das durch Rechtsverordnung die Einzelheiten der berufsbezogenen Sprachförderung regeln muss.



Beschäftigungsverbot in der Zeitarbeit grundsätzlich abschaffen

Gerade die Zeitarbeit kann auch in Fällen, in denen formale Qualifikationen fehlen oder noch nicht anerkannt sind, ein Weg sein, um mit praktischen Fertigkeiten und persönlichen Kompetenzen zu überzeugen und so den Einstieg in Beschäftigung zu schaffen. Das bislang geltende Verbot einer Beschäftigung als Zeitarbeitnehmer für Drittstaatsangehörige ist nicht mehr zeitgemäß und kontraproduktiv für das auch von der Politik verfolgte Ziel, Asylsuchende mit Bleibeperspektive und Geduldete ohne Arbeitsverbot schneller in Beschäftigung zu integrieren. Darüber hinaus ist die Zeitarbeit eine reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, die entsprechend behandelt werden muss.

Wichtig ist gerade mit Blick auf die oft fehlende formelle Qualifikation von Flüchtlingen, dass das Beschäftigungsverbot in der Zeitarbeit unabhängig von der jeweiligen Qualifikation von Beginn grundsätzlich aufgehoben wird. Die durch die Änderung der Beschäftigungsverordnung vorgesehene teilweise Abschaffung des Verbots ab 15 Monaten ist nicht ausreichend. Das Beschäftigungsverbot in der Zeitarbeit muss unabhängig von der jeweiligen Qualifikation von Beginn an grundsätzlich aufgehoben werden, wie es der Koalitionsausschuss am 6. September 2015 beschlossen hatte.

Notwendig ist zudem eine vollständige Abschaffung dieses Verbots für alle Drittstaatsangehörigen. Denn selbstverständlich gelten für Zuwanderer die gleichen Rechte und Regelungen wie für alle anderen Arbeitnehmer in der Zeitarbeit. Zudem hat die Zeitarbeit wichtige tarifpolitische Flankierungen erfahren und ein Mindestlohn wurde etabliert. Das Verbot einer Beschäftigung in der Zeitarbeit ist auch nicht erforderlich, um die Durchführung der Vorrangprüfung durch die BA abzusichern. Da in der Regel die erste Einsatzbeschäftigung von Anfang an feststeht, ist diese auch bei Zeitarbeitsverhältnissen grundsätzlich möglich.

Wirkung von Verpflichtungserklärungen für Flüchtlinge klarstellen

Verpflichtungserklärungen (Übernahme aller Kosten für den Lebensunterhalt) werden von in Deutschland lebenden Verwandten bei speziellen humanitären Aufnahmeprogrammen von Bund und Ländern für Flüchtlinge abgegeben, um Familienangehörige aus Kriegsgebieten nach Deutschland zu holen. Wenn auf dieser Grundlage eingereiste Flüchtlinge erfolgreich einen Antrag auf Asyl stellen und SGB-II-Leistungen erhalten, müssen laut Bundesregierung die Jobcenter Regressansprüche gegenüber den Verpflichtungsgebern geltend machen. Hier ist eine gesetzliche Klarstellung im Aufenthaltsgesetz notwendig. Auch um unangemessene Härten zu vermeiden, muss klargestellt werden, dass im Rahmen von Aufnahmeprogrammen abgegebene Verpflichtungserklärungen mit positivem Ausgang des Asylverfahrens erlöschen. Ein Rückgriff gegenüber dem Verpflichtungsgeber durch die Jobcenter ist nur dann sinnvoll, wenn und solange noch keine Statusänderung im Sinne einer Asylberechtigung bzw. Feststellung als anerkannter Flüchtling vorliegt. Die Regresspflicht muss ab dem Zeitpunkt der Zuerkennung des Asyl- bzw. des Flüchtlingsschutzes enden. Denn im Bereich der anerkannten Asylberechtigten kann die Regelung zur Verpflichtungserklärung (§ 68 AufenthG) für die Zeit des berechtigten Asyls gar nicht zur Anwendung kommen. Das Asylrecht ist nicht von einer Verpflichtungserklärung nach § 68 AufenthG abhängig. Das würde schon seinem Wesen widersprechen. Infolgedessen kann auch der Verpflichtungsgeber für die Zeit des berechtigten Asyls nicht unter Hinweis auf § 68 AufenthG herangezogen werden.

¹ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen zu Asyl, Nürnberg September 2015.

² Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen zu Asyl, Nürnberg September 2015.

³ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Prognoseschreiben zur Zahl der im Verteilsystem EASY registrierten Personen nach § 44 Abs. 2 AsylVfG vom 20. August 2015.

⁴ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen



Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015, Aktueller Bericht 14/2015, 2015.

⁵ Deutscher Bundestag, Bundestagsdrucksache 18/5862, S. 24.

⁶ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2014 – Modul Asyl, Nürnberg 2015.

⁷ Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Asyl- und Flüchtlingsmigration in die EU und nach Deutschland, Aktueller Bericht 8/2015, 2015.

⁸ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015, Aktueller Bericht 14/2015, 2015.

⁹ Bundesagentur für Arbeit, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung: Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland – Monatsbericht, Oktober 2015, 2015.

¹⁰ Bundesinstitut für Berufsbildung, Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2015, 2015.

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Arbeitsmarkt

T +49 30 2033-1400

arbeitsmarkt@arbeitgeber.de

Die BDA ist die sozialpolitische Spitzenorganisation der gesamten deutschen gewerblichen Wirtschaft. Sie vertritt die Interessen kleiner, mittelständischer und großer Unternehmen aus allen Branchen in allen Fragen der Sozial- und Tarifpolitik, des Arbeitsrechts, der Arbeitsmarktpolitik sowie der Bildung. Die BDA setzt sich auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene für die Interessen von einer Mio. Betrieben mit ca. 20 Mio. Beschäftigten ein, die der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden sind. Die Arbeitgeberverbände sind in den der BDA unmittelbar angeschlossenen 51 bundesweiten Branchenorganisationen und 14 Landesvereinigungen organisiert.