

Mitteilung des Senats vom 27. Mai 2008

Bildung und Ausbildung für Kinder und Jugendliche ohne gesicherten Aufenthaltsstatus

Bericht über die ergriffenen bzw. geplanten Maßnahmen zur Umsetzung des Beschlusses der Bürgerschaft (Landtag) vom 21. Februar 2008

1 Beschluss der Bürgerschaft (Landtag)

Die Bürgerschaft (Landtag) hat am 21. Februar 2008 den Senat aufgefordert,

- „1. alle rechtlichen Möglichkeiten und bestehenden Ermessensspielräume auszuschöpfen, in Bremen aufgewachsenen langjährig geduldeten Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen
- a) durch geeignete Maßnahmen den Abschluss eines schulischen Bildungsganges zu ermöglichen,
 - b) durch geeignete Maßnahmen, etwa die Erteilung einer Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis, eine betriebliche Ausbildung, ein Hochschulstudium oder eine Erwerbstätigkeit zu ermöglichen,
2. soweit erforderlich, im Bundesrat die Initiative zur Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen für geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um der beschriebenen Personengruppe einen schulischen Bildungsgang, eine betriebliche Ausbildung, ein Hochschulstudium oder eine Erwerbstätigkeit zu ermöglichen,
3. der Bürgerschaft (Landtag) bis zum 29. Februar 2008 über die ergriffenen bzw. geplanten Maßnahmen zur Umsetzung dieses Beschlusses zu berichten.“

Die Frist für die Berichterstattung wurde in dem Beschluss der Bürgerschaft (Landtag) nicht aktualisiert und deshalb nachträglich bis zum 30. Mai 2008 verlängert.

2 Vorbemerkung

Am Stichtag 31. Dezember 2007 hielten sich im Land Bremen 2807 geduldete Ausländerinnen und Ausländer, d. h. Ausländer ohne gesicherten Aufenthaltsstatus, davon 1149 weiblich und 1658 männlich, auf, davon

1012 unter 16 Jahren,

128 zwischen 16 und 18 Jahren,

400 zwischen 18 und 25 Jahren.

Die Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen sind zumeist mit ihren Eltern nach Deutschland gekommen und nach zum Teil langen asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren wurde festgestellt, dass sie kein Aufenthaltsrecht erhalten können und in ihr Herkunftsland zurückkehren müssen.

Sie sind zwar ausreisepflichtig und ihr Aufenthalt gilt als nicht erlaubt; die Rückführung wird aber ausgesetzt, so der ausländerrechtliche Fachterminus, weil tatsächliche oder rechtliche Gründe die Abschiebung zeitweise unmöglich machen. Die Betroffenen erhalten eine Bescheinigung über die Duldung. Im Aufenthaltsgesetz ist festgelegt, dass diese Duldung räumlich auf das jeweilige Bundesland beschränkt ist.

Gründe für eine nicht mögliche Rückführung können sein:

- eine Reiseunfähigkeit einzelner Familienmitglieder im Krankheitsfalle,
- die fortdauernde Passlosigkeit,
- eine Unterbrechung der Verkehrswege für eine Abschiebung,
- für die Abschiebung erforderliche Papiere, z. B. Durchbeförderungsbewilligung, Visa, liegen nicht vor,
- einem Staatenlosen oder einem anderen Ausländer verweigert der Herkunftsstaat die Aufnahme, z. B. nach einem erfolglosen Abschiebungsversuch.

Bei einem Aufenthalt auf der Grundlage einer Duldung handelt es sich nicht um einen ordnungsgemäßen Aufenthalt im völkerrechtlichen Sinne.

Dies ist eine für die Betroffenen sehr belastende Situation. Sie müssen jederzeit mit einer Beendigung des Aufenthalts rechnen. Lebensperspektiven zu entwickeln, ist unter diesen Umständen sehr schwierig – dies gilt ganz besonders für Kinder und Jugendliche, die einen verlässlichen Rahmen benötigen, um die Weichen für ihr zukünftiges Leben zu stellen. Diese Kinder und Jugendlichen wissen aber oft nicht, in welchem Land sie ihr Leben gestalten können.

Im letzten Jahr ist die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer ohne gesicherten Aufenthaltsstatus im Land Bremen um 402, davon 103 Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene, gesunken. Der Rückgang ist in erster Linie auf die Bleiberechtsregelung nach dem Beschluss der Innenministerkonferenz im November 2006 und die gesetzliche Altfallregelung vom August 2007 zurückzuführen. Die Zahl wird sich weiter reduzieren, weil die Frist für die Beantragung einer Aufenthaltserlaubnis nach der gesetzlichen Altfallregelung noch nicht abgelaufen ist und nach Abschluss der Bearbeitung dieser Anträge eine größere Zahl von erteilten Aufenthaltserlaubnissen für Ausländerinnen und Ausländer nach der Altfallregelung zu erwarten ist. Bis zum 31. Dezember 2007 wurden 323 Aufenthaltserlaubnisse nach der Bleiberechts- bzw. Altfallregelung erteilt. Im 1. Quartal 2008 wurden weitere 128 Aufenthaltserlaubnisse nach der Altfallregelung erteilt.

Zu berücksichtigen ist auch, dass geduldeten Ausländerinnen und Ausländern gemäß § 25 Abs. 5 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen erteilt werden kann. Im Rahmen einer Ermessensentscheidung ist dies möglich, wenn die Ausreise aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich und mit dem Wegfall der Ausreisehindernisse in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist. Mit dem Zuwanderungsgesetz wurde § 25 Abs. 5 AufenthG um eine Regelung ergänzt, wonach eine Aufenthaltserlaubnis in der Regel erteilt werden soll, wenn die Abschiebung 18 Monate ausgesetzt ist. Durch diese Regelung werden in vielen Fällen sogenannte Kettenduldungen vermieden.

Durch Erlasse zum Aufenthaltsrecht aus humanitären Gründen (§ 25 AufenthG) und zu den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen, wie der Sicherung des Lebensunterhalts und der Erfüllung der Passpflicht (§ 5 AufenthG), sind für das Land Bremen ermessensbindende Regelungen getroffen worden, durch die auch den besonderen Lebensumständen von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen Rechnung getragen wird. Dabei ist die Ausstellung von Passersatzpapieren ein wichtiges Instrument, um Kindern, deren Eltern der Passpflicht nicht nachkommen können, eine Perspektive zu geben.

Ist die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach den geltenden ausländerrechtlichen Regelungen ausgeschlossen, werden die besonderen Lebensumstände der geduldeten Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen, z. B. bei der Festlegung sogenannter Nebenbestimmungen (zur Erwerbstätigkeit, zum Studium), berücksichtigt.

Detaillierte ermessensbindende Regelungen für diese Fallkonstellationen sind nicht angezeigt, weil die Lebensumstände so vielschichtig und wechselhaft sind, dass derartige Regelungen den Handlungsspielraum eher einschränken würden. Um den Belangen der Betroffenen gerecht zu werden, ist eine sorgfältige Prüfung im Einzelfall erforderlich.

Die aufenthaltsrechtliche Situation der geduldeten Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen ist wiederholt in Dienstbesprechungen mit den Ausländerbehörden ausführlich erörtert worden, insbesondere auch um eine Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu erreichen.

Das Fortbildungsangebot für die Ausländerbehörden ist außerdem ausgeweitet worden. So sollen z. B. im Aus- und Fortbildungszentrum ab Ende Mai 2008 für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ausländerbehörden Fortbildungsmaßnahmen zu bestimmten ausländerrechtlichen Themen und Fallkonstellationen durchgeführt werden. Die Aufenthaltsgewährung aus humanitären Gründen wird dabei einen Schwerpunkt bilden.

Der Spielraum für humanitäre Lösungen wurde durch die Gesetzesänderungen in den vergangenen Jahren erweitert. Diese gilt es jetzt gerade auch im Interesse der Kinder und Jugendlichen zu nutzen.

In diesem Zusammenhang spielt auch die Härtefallregelung des § 23 a AufenthG eine wesentliche Rolle. Danach darf die oberste Landesbehörde anordnen, dass einem vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer abweichend von den im Aufenthaltsgesetz festgelegten Erteilungs- und Verlängerungsvoraussetzungen für einen Aufenthaltstitel eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird, wenn die Härtefallkommission ein entsprechendes Härtefallersuchen stellt.

So wurden in der Härtefallkommission des Landes Bremen auch bereits Fälle von jungen Menschen behandelt, die z. B. als unbegleitete Flüchtlinge nach Deutschland gekommen waren, lange Jahre geduldet wurden und sich sehr gut integriert hatten. Ihnen konnte auf diesem Wege eine Aufenthaltserlaubnis erteilt und somit eine Lebensperspektive eröffnet werden.

Die aufenthaltsrechtliche Situation ist ein wesentlicher Aspekt. Daneben ist der Zugang zu den schulischen und beruflichen Bildungsangeboten von entscheidender Bedeutung.

Der Zugang zu den schulischen Bildungsangeboten ist gewährleistet durch die Bestimmungen des Bremischen Schulgesetzes vom 28. Juni 2005 in der gültigen Fassung in den §§ 34, 49 und 52 bis 55.

Danach haben Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund mit Wohnsitz in Bremen die Verpflichtung und das Recht auf eine schulische Ausbildung und auf Fördermaßnahmen.

Einzelne Fördermaßnahmen werden unter 4 beschrieben.

3 Ausländerrechtliche Rahmenbedingungen für die schulische und berufliche Ausbildung

Bildung und Ausbildung sind Voraussetzung für die gesellschaftliche Teilhabe. Ziel muss deshalb sein, dem Bedürfnis und der Notwendigkeit schulischer und beruflicher Perspektiven der Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit einem ungesicherten Aufenthaltsstatus soweit wie möglich Rechnung zu tragen.

3.1 Schulische Ausbildung

Hinsichtlich der schulischen Ausbildung von geduldeten Kindern und Jugendlichen bestehen für die Dauer des geduldeten Aufenthalts keine aufenthaltsrechtlichen Einschränkungen.

Im Falle einer anstehenden Aufenthaltsbeendigung wird ein Schulabschluss oder die Beendigung einer Schulstufe durch Erteilung einer befristeten Duldung von in der Regel bis zu sechs Monaten ermöglicht; im Einzelfall sind längerfristige Duldungen möglich.

3.2 Berufliche Ausbildung

Voraussetzung für die Aufnahme einer Ausbildung ist die Erlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung für Ausländer, die seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2005 von der Ausländerbehörde zusammen mit dem Aufenthaltstitel erteilt wird. Bei der Prüfung durch die Ausländerbehörde werden die Agenturen für Arbeit intern beteiligt. Jede Duldung enthält sogenannte Nebenbestimmungen, die darüber Auskunft geben, ob dem Inhaber die Erwerbstätigkeit gestattet ist oder ob ein Arbeitsverbot besteht.

Im ersten Jahr des Aufenthalts in Deutschland gilt für Ausländerinnen und Ausländer mit einer Duldung nach wie vor ein Arbeitsverbot, um einer Verfestigung des Aufenthalts, die mit einer Erwerbstätigkeit verbunden sein kann, entgegenzuwirken.

Eine Beschäftigung darf gemäß § 11 der Beschäftigungsverfahrensverordnung auch nicht erlaubt werden, wenn die Ausländerin oder der Ausländer sich in das Inland begeben hat, um Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu erlangen, oder wenn aufenthaltsbeendende Maßnahmen aus Gründen nicht vollzogen werden können, die die Ausländerin oder der Ausländer zu vertreten hat. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn das Abschiebungshindernis durch Täuschung über die Identität oder Staatsangehörigkeit oder durch falsche Angaben herbeigeführt wurde.

Liegen diese Arbeitsverbote nicht vor, besteht grundsätzlich ein Zugang zum Arbeitsmarkt auch für Geduldete. Der Arbeitsmarktzugang und damit auch die Möglichkeit der Aufnahme einer betrieblichen Ausbildung ist für geduldete Jugendliche und junge Erwachsene durch das Richtlinienumsetzungsgesetz im August 2007 wesentlich erleichtert worden.

Nach § 10 der Beschäftigungsverfahrensverordnung kann einem seit einem Jahr im Bundesgebiet geduldeten Ausländer mit Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit die Ausübung einer Beschäftigung erlaubt werden, wobei eine Prüfung der Arbeitsmarktlage und der Beschäftigungsstruktur durch die Bundesagentur erfolgt. Arbeitssuchende mit deutscher Staatsangehörigkeit oder Ausländer mit verfestigtem Aufenthaltsstatus werden vorrangig berücksichtigt.

Neu ist die Regelung, dass bei einem mindestens vierjährigen ununterbrochenen Aufenthalt mit Aufenthaltserlaubnis, Aufenthaltsgestattung oder Duldung die Zustimmung der Bundesagentur ohne die sogenannte Vorrangprüfung erfolgen kann.

Die geduldeten Ausländerinnen und Ausländer können dann auch grundsätzlich im gesamten Bundesgebiet eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Sie müssen allerdings die Aufhebung der für Geduldete nach § 61 AufenthG geltenden räumlichen Beschränkung beantragen.

Die Beschäftigungsverfahrensverordnung, die das Verfahren und die Zulassung von im Inland lebenden Ausländerinnen und Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung regelt, enthält im übrigen eine Härtefallregelung. Danach kann die Zustimmung der Bundesagentur ohne Arbeitsmarktprüfung erfolgen, wenn deren Versagung unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse des einzelnen Falles eine besondere Härte bedeuten würde.

Unter Berücksichtigung dieser Vorgaben bestehen somit aufenthaltsrechtlich keine Einschränkungen bezüglich der Aufnahme und Durchführung einer Ausbildung. Etwas anderes gilt nur, wenn die Aufenthaltsbeendigung unmittelbar bzw. kurzfristig erfolgen kann.

3.3 Studium

Für die Aufnahme eines Studiums gilt vergleichbar wie bei der Berufsausbildung, dass diese aufenthaltsrechtlich grundsätzlich nicht eingeschränkt wird; es sei denn, die Aufenthaltsbeendigung kann unmittelbar oder kurzfristig erfolgen.

Voraussetzung ist aber die Zulassungszusage einer Hochschule.

3.4 Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Der Senat sieht derzeit keine Notwendigkeit für eine Änderung der aufenthaltsrechtlichen Regelungen. Durch das Zuwanderungsgesetz und das Richtlinienumsetzungsgesetz wurden Regelungen getroffen bzw. angepasst, die aufenthaltsrechtlich einen ausreichenden Handlungsspielraum für eine schulische und berufliche Bildung von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus ermöglichen. Der Zugang zum Arbeitsmarkt wurde einfacher und transparenter gestaltet. Die Erfahrungen mit diesen gesetzlichen Neuregelungen sollten zunächst abgewartet werden.

4 Bildungsanspruch der Kinder und Jugendlichen und Zugang zu betrieblicher Ausbildung

Durch die Bestimmungen des Bremischen Schulgesetzes sind die Schulpflicht und der Bildungsanspruch der Kinder und Jugendlichen geregelt. Durch geeignete Fördermaßnahmen, Sonderregelungen zur Durchführung von Sprachfeststellungsprüfungen und spezielle Ausbildungsangebote haben Schülerinnen und Schüler

mit Migrationshintergrund die Möglichkeit zur Erreichung eines schulischen Abschlusses, unabhängig davon, ob sie einen Aufenthaltstitel haben oder ihr Aufenthalt nur geduldet ist.

4.1 Allgemein bildende Schulen

Schülerinnen und Schüler, die ohne Deutschkenntnisse oder mit sehr geringen Kenntnissen erstmals eine deutsche Schule besuchen, werden zunächst einem Vorkurs für Migranten in der Grundschule oder der Sekundarstufe I zugewiesen. In diesen Vorkursen erhalten die Schülerinnen und Schüler eine intensive Förderung in der deutschen Sprache, um grundlegende Sprachkenntnisse zu erwerben. Nach dem Besuch der Vorkurse erhalten die Schülerinnen und Schüler je nach Bedarf Förderunterricht in ihren Schulen.

Auch in der gymnasialen Oberstufe ist ein Vorkurs für diejenigen Schülerinnen und Schüler vorgeschaltet, die noch hohen Förderbedarf in der deutschen Sprache haben.

In Sommercamps zur Förderung von Migrantenkindern der 3. Jahrgangsstufe, die die Senatorin für Bildung und Wissenschaft in Kooperation mit dem Goethe-Institut durchführt, erhalten die Kinder Deutschförderunterricht.

Die Universität Bremen bietet in Kooperation mit der Senatorin für Bildung und Wissenschaft „Förderunterricht für Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund an der Universität Bremen“ an. Interessierte Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe I und II werden sprachlich und fachlich durch Studierende am Standort der Universität individuell gefördert. Die Studierenden des Lehramts erwerben intensive Praxiserfahrung im Umgang mit mehrsprachigen, bikulturellen Kindern und Jugendlichen und qualifizieren sich so für ihre spätere pädagogische Arbeit.

Für Schülerinnen und Schüler, die ab Jahrgangsstufe 7 oder Jahrgangsstufe 5 erstmalig eine deutsche Schule besuchen und ihre Muttersprache anstelle der ersten oder zweiten Fremdsprache wählen möchten, für die aber kein erreichbares muttersprachliches Angebot besteht, kann ersatzweise die Durchführung einer Sprachfeststellungsprüfung beantragt werden. Die Prüfungen werden in der 9. oder 10. Jahrgangsstufe durchgeführt und eröffnen den Schülerinnen und Schülern die Möglichkeit, einen Abschluss zu erreichen oder die Voraussetzungen für den Übergang in die gymnasiale Oberstufe zu erfüllen.

4.2 Berufliche Schulen

Die Allgemeine Berufsschule mit ihrem berufspädagogischen Beratungszentrum arbeitet mit allen allgemeinbildenden und weiterführenden Schulen an dem Ziel, für alle Jugendlichen einen Übergang in Ausbildung/Arbeit bzw. weiterführende Bildung abzusichern. Intensive Sprachförderung für Jugendliche anderer Nationalität wird im Rahmen der Berufswahlorientierung angeboten. Für Jugendliche, die erst kurz in Deutschland sind, noch wenig Deutsch können und weniger als zehn Jahre eine Schule besucht haben, werden Brückenkurse in den beruflichen Schulen angeboten, in denen die deutsche Sprache anhand beruflicher Inhalte vermittelt wird.

4.3 Finanzielle Hilfen für Schülerinnen und Schüler und Studierende

Mit Inkrafttreten des 22. Gesetzes zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (22. BAföGÄndG) sind die Anspruchsvoraussetzungen für ausländische Staatsangehörige erheblich erweitert worden. Ausländische Auszubildende, die eine Bleibeperspektive haben und bereits gesellschaftlich integriert sind, können Förderungsleistungen für ihre Ausbildung erhalten, ohne dass es auf die bisher erforderliche Mindestberufsdauer der Eltern ankommt.

Ein Anspruch nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) besteht für im Inland lebende ausländische Staatsangehörige grundsätzlich bei Vorliegen eines Aufenthaltstitels nach dem Aufenthaltsgesetz. Ausländer/-innen ohne Aufenthaltstitel können dagegen keine Förderungsleistungen nach dem BAföG erhalten, da für diesen Personenkreis keine Bleibeperspektive unterstellt wird.

4.4 Zugang zu betrieblicher Ausbildung

Die neuen „Bremer Vereinbarungen 2008 bis 2010“ sehen vor, dass jeder ausbildungswillige und ausbildungsfähige junge Mensch ein Angebot auf einen Ausbildungsplatz, alternativ einer Einstiegsqualifizierung, erhält. Die rechtlichen

Möglichkeiten nach dem Aufenthaltsgesetz sollen genutzt werden, um der Wirtschaft zu ermöglichen, auch junge Menschen mit einem ungesicherten Aufenthaltsstatus für eine betriebliche Ausbildung zu gewinnen.

5 Schlussbemerkung

Gerade Kinder und Jugendliche mit einem ungesicherten Aufenthaltsstatus brauchen Perspektiven. Ihre aufenthaltsrechtliche Situation darf keinen Ausschluss von schulischer und beruflicher Ausbildung bedeuten.

Der Senat schöpft deshalb alle Möglichkeiten aus, um ihnen eine schulische und berufliche Ausbildung zu ermöglichen und damit auch die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass sie finanziell auf eigenen Füßen stehen, entweder während eines weiteren Aufenthalts im Bundesgebiet oder nach einer Rückkehr in ihr Herkunftsland bzw. das ihrer Familie.