



Wortprotokoll der 58. Sitzung

Ausschuss für Inneres und Heimat

Berlin, den 3. Juni 2019, 15:00 Uhr
10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1
Paul-Löbe-Haus, Raum E 700

Vorsitz: Andrea Lindholz, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt

Seite 7

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung

BT-Drucksache 19/8286

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:

Abg. Alexander Throm [CDU/CSU]

Abg. Gabriela Heinrich [SPD]

Abg. Dr. Gottfried Curio [AfD]

Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]

Abg. Filiz Polat [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



- b) Antrag der Abgeordneten Stephan Thomae, Linda Teuteberg, Johannes Vogel (Olpe), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Für einen konsequenten Ansatz in der Einwanderungspolitik – Eckpunkte eines umfassenden Einwanderungsgesetzbuches

BT-Drucksache 19/9924

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Berichterstatter/in:

Abg. Michael Kuffer [CDU/CSU]

Abg. Dr. Lars Castellucci [SPD]

Abg. Dr. Gottfried Curio [AfD]

Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]

Abg. Filiz Polat [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

- c) Antrag der Abgeordneten Gökey Akbulut, Dr. André Hahn, Michel Brandt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Für eine offene, menschenrechtsbasierte und solidarische Einwanderungspolitik

BT-Drucksache 19/9052

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen

Berichterstatter/in:

Abg. Michael Kuffer [CDU/CSU]

Abg. Dr. Lars Castellucci [SPD]

Abg. Dr. Gottfried Curio [AfD]

Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]

Abg. Filiz Polat [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

- d) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Klaus Ernst, Gökey Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Fachkräfteeinwanderungsgesetz – Gute Arbeit garantieren und Vollbeschäftigung erreichen

BT-Drucksache 19/9855

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Berichterstatter/in:

Abg. Alexander Throm [CDU/CSU]

Abg. Dr. Lars Castellucci [SPD]

Abg. Dr. Gottfried Curio [AfD]

Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]

Abg. Filiz Polat [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



- e) Antrag der Abgeordneten Filiz Polat, Katrin Göring-Eckardt, Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Bleiberecht für Geflüchtete gestalten, Aufenthaltsrechte stärken, Rechtssicherheit schaffen, Spurwechsel ermöglichen

BT-Drucksache 19/6541

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen

Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Berichterstatter/in:

Abg. Alexander Throm [CDU/CSU]

Abg. Dr. Lars Castellucci [SPD]

Abg. Dr. Gottfried Curio [AfD]

Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]

Abg. Filiz Polat [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Teilnehmerliste	5
II. Sachverständigenliste	6
III. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	7
IV. Anlagen	

Stellungnahmen der Sachverständigen

Dr. Martin Fleuß, Richter am Bundesverwaltungsgericht, Leipzig	19(4) 287 A	29
Dr. Klaus Ritgen, Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände	19(4) 287 B	58
Prof. Dr. Herbert Brücker, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg	19(4) 287 C	63
Claudia Karstens, Der Paritätische Gesamtverband, Berlin	19(4) 287 D	71
Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M. (London), Universität Konstanz	19(4) 287 E	93
Lea Rosenberg, Vorstandsmitglied des Fördervereins PRO ASYL	19(4) 287 F	117
Gerrit Gramer, Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V., Berlin	19(4) 287 G	143

**Mitglieder des Ausschusses**

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Lindholz, Andrea Middelberg, Dr. Mathias Nicolaisen, Petra Schuster (Weil am Rhein), Armin Throm, Alexander	Pantel, Sylvia
SPD	Castellucci, Dr. Lars Heinrich, Gabriela Lindh, Helge Lischka, Burkhard	
AfD	Curio, Dr. Gottfried Herrmann, Lars	
FDP	Strasser, Benjamin	
DIE LINKE.		Akbulut, Gökay
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Polat, Filiz	Bayram, Canan
fraktionslos		



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 3. Juni 2019, 15.00 bis 16.30 Uhr
„Ausbildungs- und Beschäftigungsgesetz“

Stand: 27. Mai 2019

Prof. Dr. Herbert Brücker

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg

Dr. Martin Fleuß

Richter am Bundesverwaltungsgericht, Leipzig

Gerrit Gramer

Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V., Berlin

Claudia Karstens

Der Paritätische Gesamtverband, Berlin

Uwe Lübking

Deutscher Städte- und Gemeindebund, Berlin

Dr. Klaus Ritgen

Deutscher Landkreistag e.V., Berlin

Lea Rosenberg

Vorstandsmitglied des Fördervereins PRO ASYL, Frankfurt am Main

Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M. (London)

Universität Konstanz

N.N.



Tagesordnungspunkt

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung

BT-Drucksache 19/8286

b) Antrag der Abgeordneten Stephan Thomae, Linda Teuteberg, Johannes Vogel (Olpe), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Für einen konsequenten Ansatz in der Einwanderungspolitik – Eckpunkte eines umfassenden Einwanderungsgesetzbuches

BT-Drucksache 19/9924

c) Antrag der Abgeordneten Gökay Akbulut, Dr. André Hahn, Michel Brandt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Für eine offene, menschenrechtsbasierte und solidarische Einwanderungspolitik

BT-Drucksache 19/9052

d) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Klaus Ernst, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Fachkräfteeinwanderungsgesetz – Gute Arbeit garantieren und Vollbeschäftigung erreichen

BT-Drucksache 19/9855

e) Antrag der Abgeordneten Filiz Polat, Katrin Göring-Eckardt, Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Bleiberecht für Geflüchtete gestalten, Aufenthaltsrechte stärken, Rechtssicherheit schaffen, Spurwechsel ermöglichen

BT-Drucksache 19/6541

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ich darf Sie alle ganz herzlich zur 58. Sitzung unseres Ausschusses begrüßen. Wir haben jetzt die Anhörung zum Duldungsgesetz bei Ausbildung und Beschäftigung. Ein Teil der Sachverständigen war heute schon öfter hier, ein Teil ist neu. Ich darf Sie alle ganz herzlich auch in dieser Runde begrüßen, mich bedanken im Namen des Ausschusses für Ihr Kommen und auch für die Stellungnahmen, die bei uns

eingegangen sind. Die eingegangenen Stellungnahmen werden zusammen mit dem Protokoll entsprechend an die Ausschussmitglieder verteilt. Auch diese Anhörung findet öffentlich statt, sie wird auch im Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages und auch auf der Homepage übertragen. Es wird auch für diese Anhörung ein Wortprotokoll geben, dazu wird eine digitale Aufzeichnung gefertigt.

Die Anhörung ist vorgesehen für das Zeitfenster von 15:00 Uhr bis 16:30 Uhr. Wir werden zunächst jeden Sachverständigen bitten, uns ein fünfminütiges Eingangsstatement zum Beratungsgegenstand zu geben. Anschließend steigen wir dann in die Fragerunde der Fraktionen ein. Nachdem alle Fraktionen ihre Fragen gestellt haben, erfolgt dann wiederum die Antwort durch die Sachverständigen in alphabetischer Reihenfolge. Die Kolleginnen und Kollegen werden immer mitteilen, an welchen Sachverständigen sich die Fragen richten. Zu den Fragen gilt Folgendes: In der ersten Fraktionsrunde kann jeder Fragesteller entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen, eine gleiche Frage an zwei Sachverständige oder an zwei Sachverständige jeweils eine unterschiedliche Frage richten. Ob wir dann zu einer zweiten Runde kommen und wie viele Fragen wir dann da zulassen, entscheiden wir je nach dem dann noch vorhandenen Zeitfenster.

Wenn es dazu keine Fragen gibt, dann würde ich beginnen – zunächst mal nach dem Alphabet – mit Herrn Prof. Brücker.

SV Prof. Dr. Herbert Brücker (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg): Ganz herzlichen Dank, Frau Vorsitzende. Guten Tag, sehr geehrte Damen und Herren. Vielleicht ein Wort zu meiner Person: Ich bin Migrations- und Arbeitsmarktforscher und es liegt ein bisschen in der Natur der Sache, dass wir uns vor dem Hintergrund sehr genau sowohl die Auswirkungen von gesetzlichen Regelungen auf die Integration, aber auch auf Migration und Migrationsanreize ansehen. Um das Problem quantitativ einzugrenzen: Es leben gegenwärtig in Deutschland 141.000 Geduldete im erwerbsfähigen Alter. Wir schätzen, dass davon rund ein Drittel einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgeht. Wahrscheinlich 25 Prozent werden das Kriterium einer lebensunterhaltssichernden Beschäftigung erfüllen. Das signalisiert ungefähr die Größenordnung von 35.000 Personen,



um die es hier geht, mit ihren Familienangehörigen etwa 45.000 Personen, damit wir ungefähr wissen, um welche Größenordnung es sich handelt.

Grundsätzlich finden wir aus wissenschaftlicher Sicht das Vorhaben des Gesetzentwurfs sinnvoll, dass man einen Aufenthaltsstatus für Personen beschafft, die sich schon länger hier in Deutschland aufhalten, die gut integriert sind, und der es ihnen ermöglicht, entweder einer Ausbildung nachzugehen oder einer Beschäftigung. Wir alle wissen aus der Praxis, dass es einen großen Personenkreis gibt, der aus unterschiedlichen Gründen nicht abgeschoben werden kann, häufig auch durch Gründe, die nicht durch die einzelnen zu vertreten sind. Dem muss im Prinzip ein Gesetzentwurf, der den Realitäten in Deutschland Rechnung tragen will, gerecht werden.

Wir wissen auch aus der Forschung, dass die Grundlage für Investitionen auf der einen Seite von Arbeitgebern in Ausbildungs- und Beschäftigungsverhältnisse – in jedem Fall handelt es sich um eine Investition – Rechtssicherheit ist. Wir brauchen auch Rechtssicherheit für Investitionen in Humankapital von Seiten der Betroffenen, etwa in Sprachkenntnisse und andere Bildungs- und Ausbildungsabschlüsse. Das sagt die Theorie, wir finden das auch empirisch in unseren Studien: Personen, die einen gesicherten Aufenthaltstitel haben, investieren in Deutschland mehr in Sprachkenntnisse, mehr in Ausbildungs- und Bildungsabschlüsse. Rechtssicherheit ist also für die Integration von fundamentaler Bedeutung.

Vor diesem Hintergrund ist die Frage: Wird das Ziel dieses Gesetzesvorhabens, im Grundsatz diese Rechtssicherheit durch eine Vereinheitlichung der Kriterien für die Beschäftigungs- und Ausbildungsduldung herzustellen, erreicht? Ich bin kein Jurist, was aber auffällig ist, dass der Gesetzentwurf eine Sechsmonatsfrist für die Ausbildungsduldung vorsieht, bis diese überhaupt angetreten werden kann, also man muss mindestens sechs Monate geduldet sein, bei der Beschäftigungsduldung ist das ein Jahr. Das schafft in dieser Phase – in dieser kritischen Phase zwischen der Beendigung des Asylverfahrens und bis man eine Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung erwerben kann – eine hohe Rechtsunsicherheit. Man fragt sich, wie will es denn den Menschen gelingen, ein Beschäftigungsverhältnis, ein Ausbildungsverhältnis in dieser Phase zu finden. Dann kann man aber, wenn das

nicht gelingt, diese Regelung auch nicht in Anspruch nehmen. Deshalb könnte diese Frist das Ziel des Gesetzesvorhabens in der Praxis unterlaufen, obwohl ich durchaus diesen Trade-off, diesen Zielkonflikt zwischen Migrationsanreizen auf der einen Seite und einer vernünftigen Integration auf der anderen Seite sehe.

Ich bin der festen Überzeugung, dass es bessere Wege gegeben hätte, diesen Zielkonflikt zu entschärfen. Das Instrument heißt ganz einfach Stichtagsregelung – andere Länder sprechen von einer Amnestie, das halte ich für einen irreführenden Begriff –, Stichtagsregelung trifft es eigentlich relativ genau. Was sind die Vorteile einer Stichtagsregelung? Bei einer Stichtagsregelung werden keine neuen Anreize geschaffen zur Migration, denn es betrifft nur die Leute, die nach einem bestimmten Stichtag – sagen wir das Jahresende 2017 – eingereist sind, und auf der anderen Seite, wenn man die entsprechenden Voraussetzungen für die Integration festlegt, eine Integrationschance für Personen, die sich gut integriert haben. Das wäre – aus meiner Sicht – eine Win-Win-Situation in der Situation gewesen, in der wir uns befinden, wo wir relativ geringe Neuzugänge von Schutzsuchenden, von Asylbewerbern haben, aber doch einen relativ großen Bestand, der voraussichtlich nicht in seine Heimatländer zurückkehren kann, aus dieser Gruppe der Geduldeten. Da hätten wir sowohl die Rechtssicherheit herstellen können, als auch die Anreizwirkung für neue Migration vermindern können.

Ich halte im Grundsatz die Kriterien, die in dem Gesetzentwurf aufgestellt worden sind –, was etwa Sprachkenntnisse und die Beschäftigungsdauer betrifft, für sinnvoll. Also das grundsätzliche Vorgehen, dass man anspruchsvolle Voraussetzungen an die Integration knüpft, ist sinnvoll, die Menschen müssen nur eine realistische Chance haben, diese zu erreichen. Und das setzt eine gewisse Rechtssicherheit voraus, die durch diesen Entwurf leider wahrscheinlich aufgrund dieser Fristen, die zwischen der Beendigung des Asylverfahrens und dem Beginn einer Beschäftigungs- und Ausbildungsduldung liegen, nicht geschaffen wird. Ich danke Ihnen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Prof. Brückner. Dann kommen wir jetzt zu Herrn Dr. Fleuß.



SV Dr. Martin Fleuß (Richter am Bundesverwaltungsgericht, Leipzig): Vielen Dank, Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete. Ich bedanke mich auch für die Einladung zu dieser öffentlichen Anhörung heute, möchte an dieser Stelle bereits darauf hinweisen, dass ich hier nicht als Mitglied des Bundesverwaltungsgerichts bzw. als stellvertretender Vorsitzender des Bundes deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen zu Ihnen spreche, sondern als ein langjährig in Wissenschaft und Praxis tätiger Rechtsanwender im Ausländerrecht hier vor Ihnen sitze und diese Anhörung sehr gern wahrnehme.

In meinem Eingangsstatement möchte ich nicht auf all die Punkte eingehen, die ich bereits in der schriftlichen Stellungnahme zu den einzelnen Vorschriften angeführt habe. Ich darf insoweit um Nachsicht bitten, dass ich hier wegen der knappen Zeit auf diese verweise. Ich möchte hier zunächst auf zwei Punkte eingehen, zum einen auf das Verhältnis von Fachkräfteeinwanderung und Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung, und im Nachgang dann noch einen kurzen Einblick in wesentliche Punkte der beiden Duldungen hier geben.

Zunächst zum Verhältnis von Fachkräfteeinwanderung und Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung: Beide Institute verfolgen im Prinzip zwei Zwecke. Das eine ist, eine Bleibeperspektive zu gewähren, zum anderen aber auch den Arbeitskräftebedarf der deutschen Wirtschaft zu decken. Im Unterschied zum Fachkräfteeinwanderungsrecht, das einen gesteuerten Zugang von angehenden Fachkräften in das Bundesgebiet regelt, erfasst das Duldungsrecht solche Ausländer, die ihren Aufenthalt im Bundesgebiet in aller Regel zu anderen Zwecken genommen haben. Also: Bei der Fachkräfteeinwanderung ist eine Zuzugssteuerung möglich, bei der Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung werden diese an Ausländer ausgestellt, deren Aufenthaltnahme die Bundesrepublik Deutschland regelmäßig nicht steuern kann.

Zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung hier im Einzelnen: Der Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung kommt nach der Konzeption dieses Entwurfs eine Brückenfunktion zu, das heißt, beide Institute sind dazu bestimmt, bereits im Bundesgebiet aufhaltigen Ausländern die Legalisierung ihres Aufenthalts durch die Option der nachfolgenden Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu ermöglichen. Und gerade da liegt auch schon ein gewisses

Problem: Diese Aussicht entfaltet auch eine erhebliche Anreizwirkung auf solche Ausländer, die nicht zu dem Adressatenkreis der Fachkräfteeinwanderung zählen, die aber ebenfalls bestrebt sind, ihre wirtschaftliche Situation nachhaltig zu verbessern, was aus ihrer Sicht nur allzu verständlich sein kann. Wenngleich eine Stichtagsregelung für bereits im Bundesgebiet aufhaltige geduldete Ausländer vorzugswürdig gewesen wäre – insofern stimme ich Herrn Prof. Brücker zu –, ist es – aus meiner Sicht – jedenfalls zu begrüßen, dass der Gesetzgeber zumindest in Bezug auf die Beschäftigungsduldung hier eine Außerkräfttretens-Regelung vorgesehen hat. Gleiches sollte – meines Erachtens – auch für die Ausbildungsduldung erwogen werden. Ich halte beide Institute für sachgerecht, um denjenigen Personen eine Perspektive zu geben, die aus irgendwelchen Gründen hier in das Bundesgebiet gekommen, nunmehr vollziehbar ausreisepflichtig sind und mit denen man umgehen muss. Ich halte es nicht für sachgerecht, die Ziele, die mit der Fachkräfteeinwanderung verfolgt werden, durch die beiden Institute der Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung ein Stück weit zu konterkarieren.

Unter dem Gesichtspunkt der Vermeidung weitergehender Anreizwirkungen ist es auch positiv zu vermerken, dass die Bundesregierung davon Abstand genommen hat, den Anwendungsbereich der Ausbildungsduldung auf Einstiegsqualifizierungen zu erstrecken. Die vorgeschlagenen Änderungen werden im Übrigen die im Koalitionsvertrag erstrebte Vereinheitlichung der Verwaltungspraxis zur Ausbildungsduldung bewirken – da bin ich mir sicher –, allerdings zu Lasten der Rechtsanwender, weil doch der Gesetzestext ganz erheblich ausgeweitet wurde und die Regelungen sicherlich nicht einfacher geworden sind. Das neu geschaffene Sechs-Monaterfordernis trägt dem bei alledem stets in Blick zu nehmenden grundsätzlichen Vorrang der Beendigung des Aufenthalts angemessen Rechnung. Es ist im Übrigen nur konsequent und entspricht auch schon geltendem Recht, dass die Ausstellung einer Ausbildungsduldung grundsätzlich die Klärung der Identität des Ausländers erfordert. Und die Bundesregierung hat auch gut daran getan, das Merkmal des Nichtbevorstehens konkreter Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung nicht abschließend zu regeln. Ob man es in der Weise hätte regeln müssen, wie es jetzt geregelt worden wäre, nämlich durch einzelne Regelbeispiele, das



mag vielleicht nachher auch noch Gegenstand der Erörterungen werden.

Kurz noch zum § 60 c: Auch hier ist viel getan worden, die Anreizwirkung zu begrenzen. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Herr Gramer, bitte.

SV Gerrit Gramer (Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V., Berlin): Vielen herzlichen Dank. Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren, ich versuche, mich an die Zeit zu halten. Im Namen des Deutschen Industrie- und Handelskammertages bedanke ich mich auch hier für die Möglichkeit der mündlichen Stellungnahme. Zur Einordnung: Der DIHK vertritt die Gesamtinteressen der gewerblichen Wirtschaft. Seit geraumer Zeit erreicht uns aus den 79 Industrie- und Handelskammern im Bundesgebiet, aber auch aus der Praxis der Unternehmen die Rückmeldung, dass die Ausbildungsduldung, die sogenannte 3+2-Regelung, uneinheitlich angewendet wird. Das ist deshalb aus betrieblicher Sicht – ob die Unternehmen jetzt bundesländerübergreifende Standorte haben oder nicht – so problematisch, weil unterschiedliche Verwaltungsentscheidungen zu Planungsunsicherheiten für die Betriebe führen. Und Planungsunsicherheiten sind für die Betriebe ein betriebswirtschaftliches Ausschlusskriterium. Der DIHK befasst sich seit Jahren eingehend mit den Fragen, wie wir die Ausbildungsduldung dementsprechend ausbildungsfreundlich und bundeseinheitlich ausgestalten können, um die notwendige Planungssicherheit für die Betriebe zu gewährleisten. Mehr Planungssicherheit schafft man bei der Ausbildungsduldung nur durch mehr Rechtssicherheit. Denn die Erfahrungen zeigen, dass die aktuellen Regelungen Auslegungsspielräume eröffnen, die auch genutzt werden. Das heißt für die Neuregelung mit Blick auf die unterschiedliche Anwendung durch die Länderbehörden: Wir brauchen Rechtssicherheit durch klar verständliche Gesetze, die die Ausländerbehörden zu einer einheitlichen Auslegung anhalten, und wir brauchen einfache Gesetze, die die Betriebe, die ausbilden oder ausbilden wollen, selbst verstehen.

Die Fragen um die Ausbildungsduldung sind für die IHKs von besonderem Interesse, weil die 79 Kammern insgesamt 60 Prozent aller Ausbildungen abdecken, das ist in Deutschland der ausbil-

dungsstärkste Bereich. Die Fragen um die Besetzung von Ausbildungsstellen ist weiter ein wichtiges Thema für die Betriebe: Letztes Jahr im September konnten die Unternehmen 58.000 bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldete Ausbildungsplätze nicht besetzen. Dem standen 23.000 unversorgte Jugendliche gegenüber. Eine weitere Zahl dazu: Momentan befinden sich rund 20.000 Flüchtlinge in einer IHK-Ausbildung. Diese Zahl verteilt sich aber über alle drei Ausbildungsjahre. Die Gründe für offene Lehrstellen und die Anzahl der Stellen, die von Auszubildenden mit Fluchthintergrund besetzt werden, sind vielfältig. Um aber die Voraussetzungen zu schaffen, dass Betriebe bei der Besetzung von offenen Ausbildungsstellen weiter auch auf die Potentiale von Geflüchteten zurückgreifen können, bedarf es des gesetzgeberischen Handelns. Daher ist es wichtig, den aktuellen Entwurf aus dem Blickwinkel der Unternehmen zu betrachten, die ausbilden und freie Plätze besetzen wollen. Ich möchte mich deswegen an diesem Punkt auf wenige Aspekte des Gesetzentwurfs konzentrieren und des Weiteren auch für die parlamentarische Beratung auf die Stellungnahme des Bundesrates verweisen, der in zahlreichen Punkten unserer Position und Stellungnahme zum Referentenentwurf gefolgt ist. Erstens, was den Gesetzentwurf betrifft, die neue Ausnahmeregelung des Entwurfs in § 60 b Absatz 1 Satz 2, dass in Fällen offensichtlichen Missbrauchs die Ausbildungsduldung versagt werden kann, schafft Ermessensspielräume für die Ausländerbehörden, die durch die Erfahrungen in der praktischen Anwendung eigentlich vermindert und nicht zusätzlich geschaffen werden sollten. Die Bundesregierung führt in der Gesetzesbegründung hierzu aus, dass die Behörde versagen darf, wenn die Ausbildung nicht zum Erfolg führen kann. Derartige Beurteilungen, ob die Ausbildung erfolgreich abzuschließen ist, sollten die Betriebe weiterhin ausschließlich selbst treffen können.

Ein zweiter Aspekt: Die Komplexität der Vorschrift nimmt in Gänze zu, statt wie geplant vereinfachter ausgestaltet zu sein. Aus Sicht der Betriebe ist das bedauerlich. Als Nachweis lässt sich allein der Gesetzestext des § 60 b als solcher heranziehen, der sich zur geltenden Gesetzeslage deutlich erhöht. Aber die gesteigerte Anzahl an Ausschlussgründen in Absatz 2 und deren Ausformulierung, unter anderem zur Identitätsklärung oder der Variation zu den aufenthaltsbeendenden Maßnahmen, werden



wohl nicht zu einer bundesweiten Anwendungsharmonisierung in den Betrieben beitragen. Als letzten Aspekt möchte ich noch anführen, dass auch in diesem Zusammenhang der Komplexität die Fristenläufe und ihre Vielzahl für die Praxis der Betriebe nicht geeignet ist, um unbürokratisch Geflüchtete als Auszubildende in ihr Unternehmen zu bringen. Exemplarisch sind die Fristen, dass frühestens sieben Monate vor Beginn der Ausbildung ein Antrag auf Duldungserteilung gestellt werden darf und spätestens sechs Monate vor Beginn dieser erteilt werden darf. In der Praxis liegt bei vielen Ausbildungsbetrieben aber die Bewerbungsfrist zur besseren Planung über ein Jahr vor Beginn der Ausbildung. Mit den gesetzlichen Fristenzeiträumen trägt der Entwurf dieser Realität der Praxis nicht Rechnung. Ich danke Ihnen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann Frau Karstens, bitte.

SVe **Claudia Karstens** (Der Paritätische Gesamtverband, Berlin): Sehr geehrte Frau Vorsitzende Lindholz, sehr geehrte Abgeordnete, sehr geehrte Teilnehmende. Herzlichen Dank auch, dass der Paritätische hier in die Anhörung seine Erfahrungen einbringen darf. Ich beginne mein Statement mit gleich zwei Wünschen an Sie: Erstens, Rückkehr zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren mit ausreichend Zeit zur Auseinandersetzung, und zweitens, die Evaluation der Wirkung bereits verabschiedeter Gesetze, bevor neue Gesetze im Eiltempo beschlossen werden. Am heutigen Tag finden Anhörungen zu sechs Gesetzen statt, jedes für sich sehr komplex mit enormen Auswirkungen für die Betroffenen und mit Wechselwirkungen untereinander, die möglicherweise gar nicht so beabsichtigt sind. Die vielen Gesetze in enorm kurzer Zeit gehen zu Lasten der Fachlichkeit und begünstigen Fehler und Fehler dürfen uns, wenn es um die existentiellen Fragen geht, wie Geflüchtete in regulären Gefängnissen unterzubringen, um sie zur Mitwirkung zu zwingen, Leistungen unter das Existenzminimum zu kürzen oder aber auch Menschen zu ermöglichen, hier Arbeit und Ausbildung aufzunehmen, nicht passieren.

Nun zum Duldungsgesetz: Der Paritätische begrüßt die grundsätzliche Intention des Gesetzgebers, Menschen mit einer Duldung einen rechtssicheren Aufenthalt zu ermöglichen und eine Bleibeperspektive zu bieten, sieht dies aber durch die Ausgestaltung keineswegs erfüllt. Vielmehr werden neue

Fallstricke gespannt werden, wie zum Beispiel, erstens, dass die Identität nun innerhalb von sechs Monaten erfolgreich geklärt werden muss, und zweitens, Vorduldungszeiten von sechs bzw. zwölf Monaten zu erfüllen sind, um der Ausländerbehörde Zeit für die Abschiebung zu geben. Die Erfahrungen der letzten drei Jahre aus der Praxis zeigen, dass die Ausbildungsduldung immer noch viel zu restriktiv angewandt wird oder auch gar nicht erteilt wird. Es ist trotz der Regelung auch weiterhin zur Abschiebung während der Ausbildung gekommen, teilweise mit dramatischen Szenen aufgrund von Abschiebungen direkt aus dem Klassenzimmer. Das macht jungen Geflüchteten Angst, belastet sie extrem, teilweise führt sie auch zu so großer Verzweiflung, dass sie in ihrem Leben keinen Sinn mehr sehen und versuchen, ihm ein Ende zu setzen.

Drei Hauptprobleme bei der Erteilung der Ausbildungsduldung sind aufgefallen: Erstens, die fehlenden Papiere zur Klärung der Identität. In der Praxis scheitert das oft nicht am Engagement der Betroffenen, sondern daran, dass die Botschaften diese nicht ausstellen. So erfolgen zum Beispiel intensive Bemühungen, Geburtsurkunde beispielsweise aus Bangladesch, wird übersandt, die Legalisierung bzw. das Echtheitszertifikat bei der Botschaft ist aber trotz mehrerer Versuche nicht möglich, da seit Kurzem ein weiterer Stempel auf der Geburtsurkunde vorgesehen ist, der auf dem vorgelegten Exemplar leider noch nicht vorhanden ist. Da fällt einem wirklich manchmal nur „Asterix und Obelix, Passierschein A38“ ein. Besonders problematisch haben sich die Ermessensspielräume der Ausländerbehörden bei den aufenthaltsbeendenden Maßnahmen gezeigt.

Und drittens, der unbestimmte Rechtsbegriff der „Zumutbarkeit“ bietet immer wieder Anlass zu einer restriktiven Auslegung bis hin zu widersinnigen Mitwirkungspflichten, wie zum Beispiel, dass die geflüchtete Person ohne Pass in das Herkunftsland fliegt, um dort einen Pass zu beantragen, oder ein Flugticket kauft, um hypothetisch nachzuweisen, der Ausreisepflicht nachkommen zu wollen. Aufgrund dieser Erfahrung halten wir es für wichtig, dass es einen Bestandsschutz für bereits begonnene Ausbildungen gibt, dies gilt insbesondere für schulische Ausbildungen, dass aufenthaltsbeendende Maßnahmen nur angenommen werden soll-



ten, wenn die Vollstreckung der Abschiebung eingeleitet ist und unmittelbar bevorsteht, das heißt, ein Termin für die Abschiebung bereits fest steht. Bei der Beschäftigungsduldung sollte statt der extrem hohen Voraussetzung lediglich eine Vorbeschäftigungszeit von drei Monaten verlangt werden. Für die Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung sollten bei der Klärung der Identität keine höheren Ansprüche wie bei einem Aufenthaltstitel gestellt werden, der keine Frist dafür vorsieht. Darüber hinaus sollten die Vorduldungszeiten von sechs bzw. zwölf Monaten gestrichen werden. Kaum ein Arbeitgeber wird einen Geduldeten beschäftigen, wenn er fürchten muss, dass diese innerhalb dieser Zeiträume abgeschoben werden. Praktisch führen diese Regelungen zu einem längeren Bezug von Sozialleistungen und der Gefahr der Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit bzw. eines nichtgelingenden Übergangs in Ausbildung. Das können wir doch nicht wirklich wollen, vor allem, da von den 180.000 Geduldeten in Deutschland knapp 64.000, also 35 Prozent, junge Menschen in einem ausbildungsfähigen Alter von 16 bis 29 Jahren sind. Ich ende mit einem dritten Wunsch an Sie: Haben Sie bitte den Mut zu weiteren Änderungen der Gesetzentwürfe. Wir finden, es ist Zeit, geduldeten Menschen die Möglichkeit zu geben, ihren Lebensunterhalt selbst sicherzustellen und für sich und ihre Familien eine Bleibeperspektive zu erhalten. Die Bundesregierung möchte laut Koalitionsvertrag zusätzliche Belastungen für die sozialen Sicherungssysteme vermeiden und die Betriebe sind dringend auf der Suche nach Fach- und Arbeitskräften. All das schließt sich nicht aus.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Als Nächstes dann Herr Lübking.

SV Uwe Lübking (Deutscher Städte- und Gemeindebund, Berlin): Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren. Wie wir bereits bei der Anhörung zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz deutlich gemacht haben, sind die humanitäre Zuwanderung sowie die Erwerbsmigration zwei grundsätzlich getrennt voneinander zu betrachtende Systeme. Und deshalb – bei allem Verständnis auch für die Wünsche des Handwerks und der Unternehmen – müssen diese auch getrennt weiter behandelt werden und dem trägt ja dieser Gesetzentwurf Rechnung, nämlich auf der anderen Seite der Tatsache, dass wir aus den unterschiedlichsten Gründen heraus, die

in der vorherigen Anhörung auch deutlich geworden sind, einen großen Teil von Menschen haben, die über Jahre schon mit Duldungen in Deutschland leben, nicht zurückgeführt werden können und für die wir eine Perspektive eröffnen müssen und die sie teilweise ja auch schon ergriffen haben. Um Pull-Faktoren zu vermeiden, wäre es sicherlich richtiger gewesen, eine Stichtagsregelung vorzusehen. Dann hätte man auch auf die Fristen verzichten können, die jetzt hier kritisiert worden sind. Wenn man dies aber nicht tut und gleichzeitig aber dann diese Systeme getrennt halten will, wird man wahrscheinlich immer weiter auf solche Fristen setzen müssen, weil hier ansonsten ein Spurwechsel dann auch ermöglicht würde, was ja eigentlich gar nicht gewollt ist. Also wir brauchen diese Trennung der beiden Systeme, aber auf der anderen Seite Anerkennung für diejenigen, die jetzt hier Integrationsmaßnahmen für sich ergriffen haben, für sich und ihre Familien, die Kinder vielleicht schon zur Schule gehen, da müssen wir eine entsprechende Bleibeperspektive dann mit einer Möglichkeit, Ausbildung und Beschäftigung aufnehmen zu können, schaffen.

Zur Ausweitung des Beschäftigungsverbotes: Die Ausweitung des Beschäftigungsverbotes für Personen, die unerlaubt aus sicheren Herkunftsstaaten eingereist sind, ist grundsätzlich folgerichtig, aber auch hier berichtet uns die Praxis, aufgrund der Länge der Dauer, die wir von Menschen mit Duldungen in unserem Land haben, stammen eben sehr viele dieser Menschen aus sicheren Herkunftsländern. 75 Prozent der langzeitgeduldeten Personen sind in einzelnen Kommunen aus sicheren Herkunftsstaaten ansässig und das Arbeitsverbot würde hier die gewünschte Integration unmöglich machen. Die Kommunen wären gezwungen, Personen, die sehr lange in Deutschland leben, rückzuführen oder – was ja hier eben feststellbar ist, die Rückführung faktisch unmöglich ist – für diese weiterhin Sozialleistungen zu zahlen. Die Beschäftigungsduldung greift bei diesen Personen oftmals nicht, da sie über die genannten Bleiberechtsprojekte erst an den Arbeitsmarkt herangeführt werden, nun aber aber durch die Änderung des § 60 a Absatz 6 dann von diesen ausgeschlossen wären.

Bei der Ausbildungsduldung: Diese Neustrukturierung wird grundsätzlich von uns begrüßt. Der Ausschlussgrund in § 60 b Absatz 2 ist vielleicht



– nach unserer Auffassung – etwas zu eng gefasst, hier sollte auch überlegt werden, die Einleitung der Passbeschaffung explizit mit aufzunehmen. Umgekehrt sehen wir aber auch die Gefahr, dass die vorgesehene Generalklausel, vergleichbar konkrete Vorbereitungsmaßnahmen, sehr unbestimmt gefasst wird und gefasst ist und auch entsprechenden Interpretationsmöglichkeiten Tür und Tor öffnet. Für uns notwendig ist, dass sowohl die Ausbildungsduldung wie die Beschäftigungsduldung grundsätzlich von der Klärung der Identität der Betroffenen abhängig sind. Ein Anspruch auf Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung darf nur haben, dessen Identität geklärt ist. Härtefälle, wie sie insbesondere mit Blick auf unbegleitete Minderjährige vorstellbar sind, kann durch die gegenüber dem Referentenentwurf neue Bestimmung des § 60 Absatz 7 Rechnung getragen werden. Hier werden wir dann auch über Ermessensentscheidungen der Ausländerbehörden nicht herumkommen. Da kann nicht alles entsprechend gesetzlich normiert werden, wir brauchen auch für Härtefälle dann auch noch entsprechende Ermessensentscheidungen, die getroffen werden können sollten. Grundsätzlich sehen wir auch positiv, dass die Assistenz- und Helferausbildung in die Regelungen über die Ausbildungsduldung einbezogen werden, regen aber an, auch duale Studiengänge hier möglicherweise mit aufzunehmen oder aber auch Regelungen zu Berufsfachschulen. Mit Blick auf die Uhr, würde ich es bewenden lassen, weil Herr Dr. Ritgen noch folgt und die Bundesvereinigung ja auch hier eine einheitliche Haltung vertritt.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann direkt im Anschluss Herr Dr. Ritgen.

SV **Dr. Klaus Ritgen** (Deutscher Landkreistag e.V., Berlin): Vielen Dank, Frau Vorsitzende, meine sehr geehrten Damen und Herren. In der Tat bin ich schon wieder in der Situation, nach einem Kollegen vom Städte- und Gemeindebund sprechen zu dürfen. Das macht es mir auf der einen Seite leicht, auf der anderen Seite auch ein wenig schwierig, weil sie ja auch noch etwas Neues hören wollen. Ich würde daher gerne noch einmal den Punkt 1 deutlich machen wollen, dass nach einem ablehnenden Asylbescheid die Ausreise der Grundsatz ist und nicht die Aufnahme einer Beschäftigung. Die Notwendigkeit zu einer solchen Verdeutlichung ist mir insbesondere bei den Stellungnahmen einiger meiner Vorredner klar geworden, die

das offenbar anders zu sehen scheinen. Deshalb ist es wichtig, diesen Ausgangspunkt noch mal so klar zu machen, damit er nicht in Vergessenheit gerät. Wir hätten uns auch – und das hat Herr Lübking schon gesagt – gewünscht, dass es eine Stichtagsregelung gibt und zwar eine Stichtagsregelung, die mit harten Integrationskriterien verknüpft ist., also ein Bleiberecht nur demjenigen zugesteht, der bis zu einem bestimmten Stichtag eingereist ist und dem es gelungen ist, sich in dieser Zeit gut zu integrieren.

Dann noch ein Punkt, der auch immer wieder angesprochen wird, nämlich die Uneinheitlichkeit der Anwendung der Vorschriften durch die kommunalen Ausländerbehörden auf der einen Seite und auf der anderen Seite jetzt die Klage vom DIHK, dass die Regelungen zu kompliziert sind: Ja, beides können sie nicht haben. Wenn Sie eine einheitliche, eine bundesweit einheitliche Anwendung haben wollen, dann müssen die Regelungen sehr detailliert sein. Wenn Sie das nicht wollen, wenn Sie Entscheidungsspielräume einräumen wollen, wofür wir uns aussprechen würden, dann können sie nur die Kernsätze regeln. Und um auch das noch einmal zu sagen: Ich kann ja verstehen, dass es ein gewisses Interesse an einem einheitlichen Vollzug gibt. Aber in einem föderalen Vollzugssystem ist es die Regel, dass es Unterschiede gibt, und nicht irgendetwas, was man eigens betonen oder besonders kritisieren sollte. Auch der Vollzug von Bundesrecht ist Ländersache bzw. kommunale Sache und dass es dabei Auslegungsspielräume gibt, ist vollkommen klar. Solche Spielräume werden Sie auch nie völlig beseitigt bekommen.

Ein weiterer Punkt, der uns ganz besonders wichtig ist und zu dem eine Vielzahl von Stellungnahmen erreicht hat, ist die Forderung, dass es im Grundsatz keine Beschäftigungs- und keine Ausbildungsduldung ohne Klärung der Identität geben darf. Das ist etwas, was für uns ganz zentral ist, und das müsste eigentlich – nach unserer Einschätzung – auch für die Unternehmen ganz zentral sein., Auch die Unternehmen müssten doch eigentlich sichere Gewissheit darüber haben wollen, wen sie beschäftigen. Insofern scheint uns das ein ganz wichtiger Punkt zu sein, an dem wir mit aller Konsequenz festhalten. Dass es Härtefälle geben kann, dem hat der Gesetzgeber mit dem neuen Absatz 7 Rechnung getragen und mit dieser Vorschrift können wir auch leben. Vielen Dank.



Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Dann kommt jetzt Frau Rosenberg.

SVe **Lea Rosenberg** (Vorstandsmitglied des Fördervereins PRO ASYL, Frankfurt am Main): Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, für PRO ASYL bedanke ich mich dafür, dass ich die Gelegenheit habe, hier heute zu dem Duldungsgesetz Stellung zu nehmen. Allerdings vorab – weil in der Anhörung vorher und auch hier schon immer von den „Vollzugsdefiziten“ weiterhin die Rede war und von den „vollziehbar ausreisepflichtigen Menschen“, dazu zählen die Geduldeten, über die wir heute sprechen, denen es zuzumuten ist, nach einem negativem Asylverfahren auszureisen – das sehe ich mitnichten so. Wir können gar nicht davon ausgehen, dass alle Menschen, die geduldet sind, tatsächlich zu Recht nur geduldet sind. Die Statistiken aus dem Jahr 2018 belegen – und das nur für die Verfahren, die vor Gericht gegangen sind –, dass ein Drittel dieser Verfahren vor Gericht korrigiert worden ist. Das heißt, das BAMF ist in einem Drittel aller Klageverfahren allein korrigiert worden und da haben wir nicht die Personen dabei, die nach einem negativen Asylverfahren nicht geklagt haben. Das heißt, wir müssen davon ausgehen, dass eine hohe Anzahl der Ausreisepflichtigen, über die wir heute reden, zu Unrecht keinen Schutzstatus vom BAMF bekommen hat. Das vielleicht vorab.

Was jetzt das Thema heute angeht, haben Sie unserer Stellungnahme ja entnehmen können, dass PRO ASYL zu der Überzeugung gekommen ist, dass die Reform der Ausbildungsduldung und die Regelung zur neuen Beschäftigungsduldung erfolgreich scheitern werden. Ich selber beobachte die Praxis der Ausbildungsduldung in Hessen, aber auch in anderen Bundesländern schon seit fast drei Jahren. Da habe ich sehr auf das im Eckpunktepapier und im Koalitionsvertrag angekündigte Änderungsvorhaben gebaut. Wenn ich mir dieses nun ansehe, dann muss ich leider sagen, ich wünschte, das Innenministerium und die Bundesregierung hätten die Ausbildungsduldung unangetastet gelassen. Es ist absehbar, dass wir mit diesem Gesetz vor einem großen Rückschritt stehen, selbst in Anbetracht der heute schon genannten Defizite, die die Ausbildungsduldung in ihrer jetzigen Form bereits mit sich bringt. Den wenigen minimalen Verbesserungen stehen zu viele Verschärfungen und Sollbruch-

stellen in den Zugangsbedingungen gegenüber. Wesentliche Verschärfungen, was die Ausbildungsduldung angeht, sind unter anderem Folgende: Laut Gesetzesbegründung soll schon die Aktenübergabe an zentrale Rückführungsbereiche in den Ausländerbehörden als Einleitung der Buchung von Transportmitteln für die Abschiebung und damit als Ausschlussgrund gelten. In den meisten Bundesländern gibt es zentrale Ausländerbehörden, an die standardmäßig jede Akte eines geduldeten Menschen übergeben wird. Dieses Routineverfahren könnte nach der Gesetzesbegründung also frühzeitig zum Ausschluss aller Geduldeten von der Ausbildungsduldung in diesen Bundesländern führen.

Zweitens: Der Ausschlussstatbestand des offensichtlichen Missbrauchs gibt restriktiv eingestellten Ausländerbehörden ein grenzenloses Instrument an die Hand, um Ausbildungsduldungen zu verweigern oder um zumindest zeitlich erheblich zu verzögern, selbst wenn alle anderen Voraussetzungen erfüllt sind. Dabei soll es hier zum Beispiel um fehlende Sprachkompetenzen für die Ausbildung gehen. Die Beurteilung dessen muss aber weiterhin beim Betrieb liegen, nicht bei der Ausländerbehörde. Und erlauben Sie mir, dass ich tatsächlich mit der einen oder anderen Ausländerbehörde im Vorfeld sprechen konnte: Die möchte diesen zusätzlichen Prüfungsauftrag und die Verantwortung über so eine Frage überhaupt nicht haben, ganz abgesehen davon, dass wir in Hessen Ausländerbehörden haben, die dafür überhaupt nicht die ausreichenden personellen Kapazitäten vorweisen könnten.

Drittens: Eine Wartefrist von sechs Monaten soll den Ausländerbehörden explizit Zeit für die Abschiebung Geduldeter verschaffen, selbst wenn sie bereits einen Ausbildungsvertrag haben und alle Beteiligten bereit sind, eine Ausbildung zu beginnen. Das Ziel der Rechtssicherheit wird gerade so ins Gegenteil verkehrt. Unter dieser Bedingung wird sich ein Handwerksbetrieb oder auch ein Krankenhaus drei Mal überlegen, eine Ausbildungsstelle an eine geduldete Person zu vergeben, sofern diese Wartefrist noch nicht verstrichen ist, schließlich muss bis dahin jederzeit und auch unangekündigt mit einer Abschiebung gerechnet werden.



Eine konkrete Maßnahme zur Aufenthaltsbeendigung und damit ein Ausschluss soll bereits die Einleitung eines Dublin-Verfahrens sein. Die Prüfung der Zuständigkeit Deutschlands für das Asylverfahren wird jedoch in jedem Asylverfahren durchgeführt. Der Gesetzestext und die Begründung sind logisch an dieser Stelle überhaupt nicht nachvollziehbar.

Eine geklärte Identität soll nun zwingende Voraussetzung für einen Rechtsanspruch auf eine Ausbildungsduldung sein. Gleich vorneweg: Es ist anzuerkennen, dass es ein berechtigtes Interesse daran gibt, die Identität der Personen, die sich im Land aufhalten, aufzuklären. Dazu gehört auch die Anerkennung der Mitwirkungspflichten zur Identitätsklärung in den Grenzen des Zumutbaren und Möglichen. Dazu gehört aber auch die Anerkennung der Tatsache, dass dies bei einigen Personen trotz aller Bemühungen nicht gelingen wird oder mit erheblichen Schwierigkeiten, Kosten und vor allem Zeit verbunden sein wird. Daher muss an dem Grundsatz festgehalten werden: Mitwirkungspflichten dürfen und können nicht zu Erfolgspflichten werden, da sich der Erfolg und wann er sich einstellt oft dem Einflussbereich der Betroffenen selbst entzieht.

Das Resümee: Bezogen auf die überkomplexe Neuregelung zur Ausbildungsduldung wird sie weitaus mehr Schwierigkeiten hervorrufen, als sie die aktuellen Probleme löst. Ob sie in der Praxis so noch von Relevanz sein wird, ist zu bezweifeln. Die völlig uferlosen Voraussetzungen für eine Beschäftigungsduldung wirken eindeutig so, als sei ihr Erfolg nicht gewollt. Es ist absehbar, dass diese Regelung kaum Anwendung finden und ins Leere laufen wird. Dankeschön.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann Herr Prof. Thym noch zum Schluss.

SV Prof. Dr. Daniel Thym (Universität Konstanz): Vielen Dank, Frau Lindholz. Ich konzentriere mich eingangs auf vier kurze Gedanken: Erstens befindet sich der Gesetzgeber gegenüber ausreisepflichtigen Personen immer in einem Dilemma, weil er zwei Ziele zugleich verfolgt, die Integrationsförderung und die Migrationssteuerung. Diese Ziele widersprechen sich, wenn eine Regelung aus integrationspolitischen Gründen als sinnvoll erscheint, zugleich jedoch einen Anreiz darstellen kann, dass die Ausreisepflicht nicht beachtet wird oder sich

weitere Personen Deutschland als Zielland aussuchen. Was folgt hieraus für den Gesetzentwurf? Wir wissen aus sozial- und auch kulturwissenschaftlichen Studien, dass die Asylummigration anders als die Fachkräfteeinwanderung häufig auch auf einer unsicheren Informationsgrundlage stattfindet und daher durch harte Fakten ebenso beeinflusst wird wie durch weiche Bilder, Symbole und Narrative. Zugespitzt formuliert: Wenn sich in Italien herumsppricht, dass Nigerianer gute Chancen haben, hier mit staatlicher Förderung aufgrund des neuen Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetzes auch dann dauerhaft in den Arbeitsmarkt integriert zu werden, wenn der Asylantrag scheitert, kann dies die Motivation erhöhen, illegal nach Deutschland weiterzuwandern, und wer die Statistiken ansieht, stellt fest: Nigerianer sind derzeit die drittgrößte Asylantragstellergruppe. Die feingliedrigen gesetzlichen Übergangsfristen dürften nur wenige interessieren. Allerdings wird man die genaue Wirkung eines Gesetzentwurfs nie vorhersagen können, zumal ergänzend mit dem geordnete Rückkehrgesetz ein Signal der Härte gesendet wird, das paradoxerweise durch die harsche Kritik der Verbände noch verstärkt wird und so das Signal der Öffnung durch den vorliegenden Gesetzentwurf abschwächt. Auch insofern ist dann das Gesamtpaket vom heutigen Tag wohl ein tragfähiger Kompromiss.

Zweitens kurz zu den Voraussetzungen: Ein Vergleich mit der Fachkräfteeinwanderung zeigt Ihnen, dass für Geduldete deutlich schwächere Kriterien gelten, sodass der Begriff des Spurwechsels wohl deplatziert wäre und man eher mit dem Antrag der Grünen von einem Bleiberecht sprechen sollte, das humanitäre mit Integrationsaspekten verbindet. So verlangt die Beschäftigungsduldung keinerlei Qualifikationsniveau und fordert eine Lebensunterhaltssicherung nur vom Arbeitnehmer, nicht jedoch für die Familie. Derartiges wäre bei der Fachkräfteeinwanderung undenkbar. Ansonsten gilt es ebenso wie bei der Abschiebungshaft, die gesetzlichen Voraussetzungen sorgsam zu lesen und die spätere Praxis einzuspeisen. So werden die konkreten Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung nicht nur näher konkretisiert, sondern zugleich durch eine neue Einschränkung ergänzt, dass nämlich ein hinreichender, sachlicher und zeitlicher Zusammenhang zur Aufenthaltsbeendigung bestehen muss. Allein die stellt sicher, dass abstrakte Vorbereitungshandlungen – anders als Frau Rosenberg soeben ausführte – eine Ausbildungsduldung nicht



ausschließen und ob das der Fall ist, kann im Einzelfall gerichtlich überprüft werden.

Dies führt mich, drittens, zu einer allgemeinen Anmerkung: Die soeben genannte Einschränkung zeigt, dass es immer nur begrenzt möglich ist, mittels eines Bundesgesetzes per Feinsteuerung die Verwaltungspraxis der Länder lenken zu wollen, soweit die Gesetzesanwendung wie hier immer auch von den tatsächlichen Umständen des Einzelfalls abhängt. Gewaltenteilung heißt eben auch – wie Herr Dr. Ritgen soeben auch ausführte –, der Verwaltung eine gewisse administrative Selbststeuerung zu ermöglichen, die im Bundesstaat immer auch Unterschiede zwischen den Ländern beinhalten wird. Wer das nicht will, sollte – wie es die FDP vorschlägt – die Aufenthaltsbeendigung früher oder später der Bundesverwaltung übertragen und nicht Gesetze schreiben, die ganz ähnlich wie Verwaltungsvorschriften immer komplizierter werden. Ich legte schriftlich dar, dass die bis heute wichtigste Legalisierungsoption, die auch sehr viele Fälle hier umfassen wird, nämlich § 25 Absatz 5 Aufenthaltsgesetz, mit knappen 96 Wörtern auskommt, während die neuen Vorschriften 1.500 Wörter umfassen. Dies ist nicht nur für Sie als Parlamentarier mühsam, sondern bereitet auch der Praxis in der Anwendung große Probleme und es ergeben sich unbeabsichtigte Nebenwirkungen, wenn etwa Herr Mazanke und ich in der letzten Anhörung darlegten, dass es die neue „Duldung minus“ paradoxerweise erleichtern könnte, künftig eine Legalisierung über § 25 Absatz 5 zu erreichen. Mein Plädoyer wäre daher: Konzentrieren Sie sich wieder eher auf die grundlegenden Vorgaben und vertrauen Sie im Übrigen auf die Behörden und die Gerichte, dass Sie die Gesetze konkretisieren und auch stabilisieren. Das braucht dann – zugegeben – eine gewisse Zeit, funktioniert aber – siehe § 25 Absatz 5 – meistens doch halbwegs gut.

Viertens und letztens der kurze Hinweis, dass eventuell ein europarechtliches Problem besteht, weil die Rückführungsrichtlinie an sich zwei Optionen vorgibt: Entweder „Ausreise fördern“ oder „Aufenthalt legalisieren“. Der Gesetzentwurf geht nun einen Mittelweg, in dem er an der Ausreisepflicht festhält, zugleich jedoch einen gerichtlich einklagbaren Legalisierungspfad bis hin zur Einbürgerung niederlegt. Ausbildungs- und Beschäfti-

gungsduldung sind insofern ein aufenthaltsrechtlicher Zwitter. Das sieht die Rückführungsrichtlinie so nicht vor und ich legte schriftlich dar, wie man das Problem auflösen kann, wenn hierbei herauskäme – Konjunktiv! –, dass der Gesetzgeber die neue Duldung entweder abschaffen oder in reguläre Aufenthaltserlaubnisse überführen müsste, hätte dies durchaus auch Vorzüge. Eine wirkliche Neuigkeit wären Aufenthaltserlaubnisse zur Legalisierung nämlich nicht, denn diese kennt das Aufenthaltsgesetz schon heute im großen Umfang und sie werden auch weiterhin in denjenigen Fällen greifen, in denen Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung nicht einschlägig sind. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank erst mal an alle Sachverständigen. Dann kommen wir zur Fragerunde und beginnen mit der Union. Es beginnt Herr Dr. Middelberg.

Abg. **Dr. Mathias Middelberg** (CDU/CSU): Frau Vorsitzende, vielen Dank. Ich würde gerne noch mal eine Frage an die beiden Gutachter adressieren, an Herrn Prof. Thym, der eben gesprochen hat, und an Herrn Dr. Fleuß. Vorweg vielleicht nur als kurzen Hinweis, weil eben die Kritik aufkam, das würde doch jetzt hier sehr schnell laufen mit diesen Gesetzgebungsverfahren: Dieses Gesetz, die Duldungsregelung, genauso wie das Fachkräftewanderungsgesetz, sind meines Wissens am 19. Dezember letzten Jahres im Kabinett beschlossen worden, in der Form, in der Sie uns heute vorliegen. Also wir haben jetzt alle etwa ein halbes Jahr Zeit gehabt, uns damit zu befassen, sodass ich nicht ganz erkennen kann – eben kam auch die Kritik, warum das hier irgendwie beschleunigt laufen soll. Es ist eher – glaube ich – die Kritik mir Erinnerung, dass wir noch schneller hätten handeln sollen.

Zu der Frage: Ich würde gerne noch mal – Sie haben da schon einiges geleistet – aber gerne diese beiden Tatbestände, es geht ja nur um zwei Tatbestände, die vielleicht anhand ganz bestimmter Punkte noch mal näher bewerten. Wir haben angesprochen – das ist auch kritisch angesprochen worden – den Katalog der konkret bevorstehenden Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung. Halten Sie den für geeignet? Und dann sind auch die Anforderungen an die Identitätsklärung kritisiert worden. Wie bewerten Sie diese Punkte und auch die Erfordernisse – ich sage mal die sachlichen Erfordernisse – vor allen Dingen bei der Beschäftigungs-



duldung? Da ist auch kritisch angesprochen worden, dass es auch hier um Personen geht, die eigentlich gar keine Ausbildung mitbringen müssen und die auch keine qualifizierte Tätigkeit ausüben. Vielleicht können Sie die Punkte noch mal besonders bewerten?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann Herr Dr. Curio, bitte.

Abg. **Dr. Gottfried Curio** (AfD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Zwei Fragen an Herrn Dr. Ritgen. Vorab Grundsätzliches: Es fragt sich, setzt nicht der Gesetzentwurf einen Zuwanderungsanreiz mit weltweiter Sogwirkung, insbesondere er ja doch einen Pull-Faktor darstellt, weil Deutschland als attraktives Zielland wahrgenommen wird, wenn künftig mehr abgelehnte Asylbewerber ein Bleiberecht erhalten? Wir hören dann, Personen müssten, die nun mal hier sind, eine Perspektive aufgezeigt bekommen. Nun, das kann man ja, die Perspektive kann heißen „Recht durchsetzen, rückführen“. Stattdessen zeigt sich, abgelehnten Asylbewerbern, die gar nicht hier sein dürften, Deutschland um viel Geld betrogen haben, denen wird der Faktor einer perfekten Legalisierung des Asylmissbrauchs zuteil.

Meine konkreten Fragen: Erstens, wieso werden mit dem Beschäftigungs- und Duldungsgesetz die Vorschriften des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes in gewisser Weise konterkariert, in dem ja quasi jeder, der als Fachkraft zur Arbeitsplatzsuche eingereist ist, aber keinen Arbeitsplatz als Fachkraft gefunden hat und sich nach Ablauf des Suchtitels illegal in Deutschland aufhält und dann eine geringerqualifizierte Beschäftigung aufgenommen hat, auf diese Weise eine legale Aufenthaltserlaubnis erlangen kann? Also beabsichtigt war vielleicht mal „Der kommt als Mechaniker, wird dann Zeitungsbote“, dadurch wird der spezifische Sinn des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes de facto praktisch ausgehebelt.

Zweitens, die imminently niedrige Anforderungshöhe der Voraussetzungen: Im Beschäftigungsduldungsgesetz sind die Lebensunterhaltssicherung nur für den Arbeitnehmer gefordert, nicht auch für seine Familie als Bedarfsgemeinschaft. „Was bedeutet das im Hinblick auf die daraus resultierenden horrenden Sozialleistungen, die der Steuerzahler zu tragen hat?“ muss man sich doch fragen und ebenso eine andere Anforderungshöhe, es werden

die Deutschkenntnisse bei den Ehegatten oder Lebenspartnern der Ausreisepflichtigen nicht gefordert. Das verursacht Integrationsdefizite, Sozialkosten und Zwangsehen, die damit letztlich gefördert werden. Ich fasse in einem Resümee zusammen: Im Fachkräfteeinwanderungsgesetz gab es ein paar angedachte, vernünftige Einschränkungen. Sinnvoll, aber Pseudo-Einschränkungen. Jetzt hat man alle Öffnungsparagraphen dort in eine Bad Bank ausgelagert, hier sozusagen die Schrottparagraphen, und doch wieder in diesem Duldungsgesetz geltend gemacht. Es bleibt dabei: Es scheint, das Spurwechselgesetz ist vor allem ein Bleiberechtstrick für Abgelehnte. Danke sehr.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Als nächstes Frau Heinrich, bitte.

Abg. **Gabriela Heinrich** (SPD): Vielen Dank. Ich möchte meine Fragen an Herrn Gramer stellen: Sie haben sich ja jetzt sehr stark vor allen Dingen auf die Ausbildungsduldung bezogen, haben Sie noch einmal angemerkt, dass von Seiten der DIHK vor allen Dingen natürlich Planungssicherheit für die Unternehmen angefordert wird. Sie sagen, es braucht einfache und verständliche Gesetze, auch für die Unternehmen verständliche Gesetze, und auf der anderen Seite aber auch die Forderung nach einer einheitlichen Anwendung in den Ländern. Jetzt wurde Ihnen ja von zwei anderen Sachverständigen entgegengehalten, dass man beides nicht haben könne, aus unterschiedlichen Gründen, wobei meiner Erfahrung nach der Föderalismus ja auch innerhalb der Bundesländer nicht unbedingt einheitlich ist, also das kann sich von Kommune zu Landkreis auch noch mal unterschiedlich gestalten. Ich würde Sie bitte, das noch mal auszuführen, welche Anforderungen Sie da tatsächlich haben, auch im Hinblick auf die Identitätsklärung, weil das ist ja tatsächlich der wichtigste Punkt an dieser Stelle. Und meine zweite Frage wäre: Könnten Sie auch aus Ihrer Praxis noch mal in Bezug auf das neue Gesetz ausführen, wie Sie an der Stelle auch die Beschäftigungsduldung einstufen würden?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann Herr Strasser, bitte.

Abg. **Benjamin Strasser** (FDP): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich hätte eine Frage an Herrn Prof. Dr. Brücker und die zweite Frage dann an Herrn Gramer: Herr Prof. Dr. Brücker, Sie haben ja ausge-



führt, dass maximal ein Viertel der Geduldeten unter diesen vorliegenden Gesetzentwurf fallen würde. Mich würde mich interessieren, ob das die Zielgruppe ist, von der wir hier reden, nämlich die gut Integrierten, die einen Arbeitsplatz haben, oder ob da welche sozusagen durchs Raster fallen und, falls das so sein sollte, welche Kriterien hier die Bundesregierung noch mal nachschärfen sollte, damit auf der einen Seite nicht der Kreis zu weit gezogen wird, aber durchaus die Personen, die von dem Gesetzentwurf hier so nicht erfasst werden, dann entsprechend mit erfasst werden.

Und die zweite Frage an Herrn Gramer: Mich würde interessieren, ob Sie Rückmeldungen aus Ihren Mitgliedsunternehmen haben, was den Umstand angeht, dass wir es ja wöchentlich, monatlich erleben, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von der Werkbank weg abgeschoben werden, die 2015 gekommen sind, dann eine Anstellung bekommen haben. Löst dieser Gesetzentwurf diese Umstände, die wir aus der Praxis kennen, diese Beispiele? Schafft dieser Gesetzentwurf eine Bleibeperspektive, auch im Hinblick dass ja eine Beschäftigungsduldung maximal zwei Jahre besteht, oder, falls das nicht der Fall sein sollte, welche Kriterien sind für Ihre Mitgliedsunternehmen, auch für die Unternehmen für die mittelständische Wirtschaft, wichtig, damit eben Integrationsbemühungen nicht dadurch konterkariert werden, dass man die Personen abschiebt, die am Leichtesten greifbar sind.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Als nächstes dann Frau Akbulut, bitte.

Abg. **Gökay Akbulut** (DIE LINKE.): Vielen Dank auch für Ihre Berichte. Ich habe zwei Fragen an Frau Karstens: Zum einen, wir begrüßen auch wie Sie in Ihrer Stellungnahme, dass Menschen mit einer Duldung ein rechtssicherer Aufenthalt ermöglicht wird und sie letztendlich auch eine Bleibeperspektive bekommen. Wir sehen aber natürlich die Zahlen und Statistiken, die auch hier heute noch mal angesprochen sind, dass das Ganze leider nicht ganz im Sinne und im Interesse der betroffenen Menschen ausfällt. Und wir sehen, dass auch der gesamte Gesetzentwurf diesem Gedanken auch gar nicht gerecht wird, wenn wir uns ja die Praxis anschauen. In Ihrer Ausführung sind Sie ja bereits schon mal auf Ihre Erfahrung eingegangen, vielleicht können Sie das noch etwas erweitern, gerade in Bezug auf die geplanten Neuregelungen um die Ausbildungsduldung.

Und die zweite Frage: Wie beurteilen Sie die Voraussetzung zur Erteilung einer Beschäftigungsduldung und der sich daran anschließenden Aufenthaltserlaubnis nach § 25 b Absatz 6 Aufenthaltsgesetz und wie würden Sie dort die Entwicklung dann letztendlich auch mit der neuen Regelung dann einschätzen, auch gerade in Bezug auf die Zahlen und Statistiken?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Und die Letzte in der Runde, Frau Polat.

Abg. **Filiz Polat** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Wir sprechen ja heute über einen Spurwechsel oder zumindest eine Erweiterung der Ausnahmetatbestände zu einem Spurwechselverbot wie im Aufenthaltsgesetz vorgesehen. Und Herr Lübking, man muss sich nicht in die Tasche lügen: Alles, was mit Spurwechsel zu tun hat – ob es die rollierenden Bleiberechtsregelungen sind, zu denen sich Ihr Verband auch positiv seiner Zeit geäußert hat, ob's das humanitäre Bleiberecht ist, ob's Härtefallkommissionregelungen sind oder eben jetzt auch die 3+2-Regelung –, das sind alles Vermischung von Einwanderungsrecht und humanitärer Zuwanderung und insofern immer eine Forderung auf Druck von Kommunen und Wohlfahrt, Kirchen und Unternehmen kommend, weil man gesagt hat, es macht keinen Sinn, Menschen, die hier lange sind – Sie haben es selber gesagt – oder sich integriert haben, abzuschieben. Insofern diskutieren wir heute wieder über eine neue Regelung, nämlich die Beschäftigungsduldung, und die – ja wir würden auch sagen – Verschlechterung der Ausbildungsduldung.

Meine zwei Fragen gehen an Frau Rosenberg: Sie sind ja Praktikerin – Sie haben es gesagt, in Hessen sind Sie selber sozusagen in der praktischen Beratung – und von daher können Sie, die Deutsche Industrie- und Handelskammer – Herr Gramer ist auch drauf eingegangen – noch mal auf die Ausschlussgründe in der Ausbildungsduldung eingehen, also sowohl auf den offensichtlichen Missbrauch in § 60 b Absatz 1 Satz 2, als auch auf die konkreten Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung und vielleicht auch noch mal auf die Unsicherheiten sowohl für Betriebe – aus Ihrer Erfahrung heraus –, als auch für die Betroffenen?

Und dann noch mal „Beschäftigungsduldung“, sind Sie noch nicht konkret eingegangen. Vielleicht diesbezüglich – in Ihrer Stellungnahme äußern Sie



sich zur Lebensunterhaltssicherung und auch zu der Vorbeschäftigung und Arbeitszeit – vielleicht können Sie das auch aus der praktischen Erfahrung sagen. Also mein Eindruck ist auch hier wiederum wie an anderer Stelle ein zwingender Grund – kein hinreichender Grund, 35 Wochenstunden sind es, glaube ich – was ist, wenn jemand 34 Wochenstunden hat – und jeder kennt seine Einzelfälle aus dem Wahlkreis? Also solche zwingenden Bestimmungen sind einfach manchmal wirklich frustrierend für die Beraterinnen und Berater und natürlich auch für die Betroffenen vor Ort. Dankeschön.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann kommen wir zur Beantwortung und beginnen mit Herrn Prof. Dr. Brücker.

SV Prof. Dr. Herbert Brücker (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg): Herzlichen Dank für die Frage, Herr Strasser, „Was ist die Zielgruppe oder wie kommen wir überhaupt zu diesen Zahlen?“. Wir haben eine repräsentative Befragung von Geflüchteten unabhängig von Ihrem Aufenthaltsrechtlichen Status, daher wissen wir, dass die Beschäftigungsquoten von Geduldeten – interessanterweise aus unserer Sicht – etwas höher sind als von anerkannten Asylbewerbern.. Sie liegen in einer Größenordnung von plus/minus 35 Prozent. Aber nicht alle können ihren Lebensunterhalt aus dieser Beschäftigung sichern. Da sind die Fallzahlen bei uns dann doch ein bisschen gering, um das genau quantifizieren zu können. Aber wir gehen davon aus, dass wenn wir unter diejenigen, die beschäftigt sind, die entsprechenden Abzüge machen, -wir bei ungefähr 25 Prozent herauskommen, die den Anforderungen dieses Gesetzes erfüllen Das ist eine Back-of-the-Envelope-Kalkulation, also legen Sie mich nicht auf ein paar Prozentpunkte fest. Dieser Anteil wird leicht steigen, weil sich bei zunehmendem Zeitverlauf die Menschen besser in den Arbeitsmarkt integrieren. Das ist die Grundlage.

Sollte man die Kriterien für die Zielgruppe erweitern? Ich würde sagen, die Kriterien sind im Grundsatz richtig: Eine bestimmte Beschäftigungsdauer, eine bestimmtes Lohnniveau und dass man dem Sozialstaat nicht zur Last fällt. Das sind im Prinzip vernünftige Kriterien. Man muss sehen, dass über diese Kriterien ja auch Anreizwirkungen für die Integration entfaltet werden. Die sind im Grundsatz vernünftig. Eine kleine Änderung, was ich anders machen würde, wäre bei den Sprachkenntnissen: Es kommt auf die tatsächlichen Sprachkenntnisse

an. Es kommt nicht darauf an, ob die Menschen einen Integrationskurs abgeschlossen haben. Das würde ich aus pragmatischen Gründen ein klein wenig anders handhaben, ohne bei dem Niveau der Sprachkenntnisse der Sprachkenntnisse Abstriche zu machen.

Wenn Sie mir noch eine Bemerkung erlauben: Hier ist sehr viel von Pull-Effekten die Rede und es wird hier so ein bisschen als selbstverständlich dargestellt, dass eine solche Regelung Pull-Effekte auslösen könnte. Es gibt dafür aber keine empirische Evidenz.

Abg. **Filiz Polat** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ja, aber Sie haben es vorhin selber gesagt.

SV Prof. Dr. Herbert Brücker (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg): Von Tim Hatton gibt es eine Reihe von Papieren, es gibt eine Reihe von anderen Wissenschaftlern, die das untersucht haben und sie finden bei solchen kleinteiligen Regelungen keine Evidenz. Die Einwanderung über den Asylkanal wird im Wesentlichen durch die Bedingungen in den Sendeländern und durch den Zugang zum Territorium gesteuert. Es gibt ganz leichte Effekte wie Anerkennungsquoten der Asylverfahren, aber das war's dann auch. Die Höhe der Sozialleistungen hat keine Auswirkungen, das Einkommensniveau nicht, die Arbeitslosenquote eine gewisse Anreizwirkung. Aber es gibt bisher keine empirische Evidenz, die diese Hypothese belegt. Das heißt nicht, dass es solche Effekte nicht theoretisch geben kann, aber seien Sie ein bisschen vorsichtig mit vorschnellen Rückschlüssen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann als nächstes Herr Dr. Fleuß.

SV Dr. Martin Fleuß (Richter am Bundesverwaltungsgericht, Leipzig): Ich möchte gerne auf die Fragen von Herrn Dr. Middelberg eingehen, zum einen betreffend zwei negative Erteilungsvoraussetzungen des § 60 b und dann zum Punkt „Beschäftigung“ im Sinne des § 60 c. Zunächst zu diesen beiden angesprochenen negativen Erteilungsvoraussetzungen. Ich beginne in der Reihenfolge der Fragen mit dem Merkmal "Nichtbevorstehen konkreter Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung". Dieses Merkmal existiert auch schon de lege lata, wir haben es jetzt schon im § 60 a Absatz 2 Satz 4. Aus meiner Sicht hätte es einer Konkretisierung oder Präzisierung dieses Merkmals nicht bedurft. Nun hat der Gesetzgeber sich hier für die gegenteilige



Sichtweise entschieden, das ist natürlich vertretbar, allerdings ist dieses Merkmal durch die Rechtsprechung schon ausgeformt worden, sodass ich eigentlich angenommen hätte, dass sich da Vieles, was vielleicht aus den Verwaltungsvorschriften, die in den einzelnen Ländern unterschiedlich ausgestaltet waren, zwischenzeitlich geklärt hätte. Nun haben wir hier entsprechende Konkretisierungen. Ich möchte aber noch mal ganz kurz auf dieses Merkmal selbst eingehen. Wir reden hier von konkreten Maßnahmen, das heißt also, dass Maßnahmen, nicht die Abschiebung, bevorstehen müssen. Die Maßnahmen sollen erst die Aufenthaltsbeendigung einleiten; es reicht also aus, dass diese Maßnahmen bevorstehen. Sie müssen nach dem gesetzgeberischen Willen und auch nach dem neuen Entwurf nicht unmittelbar bevorstehen. Die Einschränkung wird über das Merkmal „konkret“ herbeigeführt. Dieses Merkmal „konkret“ setzt wiederum einen Bezug zu einer absehbaren Aufenthaltsbeendigung voraus. Also muss „konkret“ die Aufenthaltsbeendigung vorbereitet werden, es muss also – und das hat die Entwurfsgeberin zu Recht jetzt ins Gesetz reingeschrieben – einen sachlichen und zeitlichen Zusammenhang zu der bevorstehenden Aufenthaltsbeendigung geben. Den möchte man jetzt durch Regelbeispiele konkretisieren.

Hier haben wir zunächst das Beispiel der Reisefähigkeitsuntersuchung. Da konnte man auch – ich glaube – einer Stellungnahme entnehmen, dass das infrage gestellt wurde. Ich meine nicht, dass das infrage zu stellen ist, denn allein die Anberaumung einer solchen Reisefähigkeitsuntersuchung macht deutlich, dass man davon ausgeht, dass hier ein hinreichender sachlicher, zeitlicher Zusammenhang zu einer bevorstehenden Aufenthaltsbeendigung besteht. Ergibt dann die Untersuchung ein anderes Ergebnis, dann entfällt dieser zeitliche Zusammenhang wieder, was aber das Merkmal an sich nicht infrage stellt.

Der Antrag zur Förderung der freiwilligen Ausreise mit staatlichen Mitteln bedingt nicht denklogisch das Bestehen konkreter Maßnahmen; andererseits halte ich dieses Merkmal gleichwohl für vertretbar.

Bei dem Ersuchen an den Rückführungsbereich, die Buchung von Transportmitteln vorzunehmen, möchte ich noch mal darauf hinweisen, dass der Entwurf eben nicht eine allgemeine Abgabe der Akten irgendwohin vorsieht, sondern die Abgabe der

Ausländerakte an die zuständigen Stellen zum Zwecke der Buchung eines Fluges oder der Einleitung einer Rückführungsmaßnahme. Diese indiziert das konkrete Bestehen von Maßnahmen, jedenfalls wird im Regelfall eine solche Durchsetzung der Ausreisepflicht absehbar sein.

Dann – nicht benannt – die Beantragung von Passersatzpapieren: Sie tauchte in der alten Gesetzesbegründung auf und ist in der Tat eine Maßnahme, die erwarten lässt, dass eine Aufenthaltsbeendigung bevorsteht, jedenfalls dann, wenn man nach den verwaltungsmäßigen Erfahrungen mit den betreffenden Zielstaaten damit rechnen kann, dass das nach dem normalen Verlauf der Dinge eine Frage von einigen Wochen ist. Dieser Punkt ist zwar jetzt nicht mehr ausdrücklich im Gesetz, aber er wird durch die Klausel, dass weitere ähnliche Maßnahmen hier ebenfalls ein solches Bestehen von konkreten Maßnahmen indizieren können, erfasst.

Der letzte Punkt, der Punkt mit der Dublin-Verordnung: Da wird man sicherlich berücksichtigen müssen, dass auch Asylantragsteller, die noch im Status der Aufenthaltsgestattung sind, schon per se nicht unter die Ausbildungsduldung fallen, weil deren Aufenthalt rechtmäßig ist. Wenn dann das Zuständigkeitsklärungsverfahren abgeschlossen wird, also feststeht, dass die Überstellung an einen für die Durchführung des Asylverfahrens zuständigen Staat durchgeführt werden kann, und ordnet dann das Bundesamt die Abschiebung an, dann stehen solche Maßnahmen auch entsprechend zeitnah bevor. Die Frage stellt sich allerdings für mich in diesem Zusammenhang, ob hier dann eine Ausbildungsduldung überhaupt erteilt werden könnte oder ob das nicht den Zielen des Dublin-Rechts zuwiderliefe bzw. ob hier die Ausländerbehörden insoweit in die Kompetenz des Bundesamts, was inlandsbezogene Vollstreckungshindernisse betrifft, eingreifen können. Die Frage wäre noch zu klären.

Zum zweiten Merkmal „Klärung der Identität“: Das gibt es jetzt schon. Wir haben im geltenden Recht den § 49 Absatz 3 Nr. 1 Aufenthaltsgesetz, der vor der Erteilung einer Duldung die Klärung der Identität vorsieht. Die jetzt hier getroffene Regelung ist im Prinzip eine *lex specialis* zu dem schon bestehenden Recht, sodass ich hier keine Bedenken habe. Ich habe erst Recht keine Bedenken in Hinblick auf die Klärung der Identität, weil spätestens



die nachfolgende Erteilung der Aufenthaltserlaubnis eine solche Klärung der Identität für den Regelfall vorsieht und im Übrigen die Entwurfsgeberin, die Bundesregierung, hier auch deutlich gemacht hat, dass die Identität nicht allein durch einen Pass geklärt werden kann, sondern dass auch sonstige Dokumente, die darauf schließen lassen, dass die betreffende Person auch die Person ist, auf die das Dokument ausgestellt ist. Hinzu kommt: Jeder Mensch hinterlässt irgendwo Spuren in seinem Vorleben, das heißt, es ist auch im Regelfall möglich, diese Spuren nachzuweisen. Sollte es Fälle geben, in denen das nicht möglich ist – und die mag es geben – hat der Gesetzgeber dafür auch in der Ermessensregelung eine Lösung vorgesehen.

Letzter Punkt: § 60 c - die Anforderung an die Beschäftigung: In der Tat: § 60 c sieht keine qualitativen Anforderungen an die Beschäftigungen vor. Ich meine schon, dass man hier von einer erheblichen Anziehungswirkung in diesem Bereich sprechen muss, und ich glaube – da bin ich ganz bei Herrn Prof. Thym –, dass, wenn sich herumspricht, dass man auch nach einem negativ abgeschlossenen Asylverfahren im Bundesgebiet eine Duldung mit anschließendem Aufenthaltstitel erlangen kann, wird die betreffende Person nicht das "Kleingedruckte" lesen, sie wird sich auch nicht mit Außerkräfttretensregelungen befassen, sondern sie wird sich durchaus von dieser Möglichkeit angesprochen fühlen. Insofern wäre es hier, auch um den Konnex zur Fachkräfteeinwanderung herzustellen, wichtig, dass man hier qualitative Anforderungen an die Ausübung der Beschäftigung stellt.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Als nächstes dann Herr Gramer, bitte.

SV **Gerrit Gramer** (Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V., Berlin): Vielen herzlichen Dank für die Fragen von Frau Heinrich und Herrn Strasser: Vorab zur Frage Einheitlichkeit gegen Verständlichkeit: Der Bundesgesetzgeber hat grundsätzlich die Möglichkeit, durch Gesetze weitgehendste Klarheit zu schaffen und damit größere Einheitlichkeit in der Anwendung in den Ländern zu gewährleisten. Ich glaube nicht, dass Einheitlichkeit der Verständlichkeit widerspricht, vor allen Dingen mit Blick darauf, dass Gesetze nicht grundsätzlich ausufernd formuliert werden oder komplex sein müssen oder kleingliedrig geregelt sind, um so eine Klarheit zu schaffen, und ich bin der festen Überzeugung, der Gesetzgeber hat in der

Vergangenheit das schon öfter unter Beweis gestellt. Manchmal ist weniger mehr und dann auch klarer. Das lässt sich an einigen Beispielen auch in dieser Regelung wiederfinden. Wir haben vorhin schon kurz über die sechsmonatige Karenzzeit gesprochen, die laut Gesetzesbegründung den Behörden dazu dienen soll, aufenthaltsbeendende Maßnahmen einzuleiten und zu vollziehen. Damit zielt die Regelung im Ergebnis doppelt auf dieses Ausschlusskriterium ab, denn der Ausschlussgrund „konkret bevorstehende Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung“ – und das ist auch heute schon mehrmals angesprochen worden – wird in insgesamt fünf Untergruppen ebenfalls im Gesetz unter Nr. 5 des Absatzes 2 definiert und soll zum Zeitpunkt der Antragstellung dann geprüft werden. Das bedeutet übrigens dann in der Praxis für die Betriebe, dass sich im Zweifel der Beginn einer Ausbildung um ein Jahr verschieben kann, denn die Ausbildungen starten regelmäßig zu festen Terminen im Jahr und überschneidet sich dieser Karenzzeitraum mit dem Ausbildungsbeginn, kann eine Ausbildungsduldung nicht erteilt werden und die Ausbildung wird nicht beginnen. Das sind derartige ausbildungshinderliche Fallkonstellationen, die nach unserer Perspektive im Gesetzentwurf nicht gesehen wurden, aber dafür ausreichend beschrieben.

Sie sprachen, Frau Heinrich, darüber hinaus – glaube ich – die Identitätsklärung an. Ungeachtet dessen, ob das ein Erfordernis ist – dazu äußere ich mich natürlich nicht grundsätzlich –, aber die Formulierungen könnten kürzer und klarer sein. Wer das Gesetz liest – und ich gehe jetzt nicht mal von einem Juristen aus und auch nicht von jemandem, der in der Verwaltung arbeitet, sondern von einem Betrieb, der versucht, sich mit der Regelung verständlich zu machen –, der gibt es auf. Zumindest würde ich aus der Sicht eines Geschäftsführers sagen: „Ich verstehe es nicht.“ Deswegen an dieser Stelle: Die Verständlichkeit leidet und wir hätten es gerne etwas verständlicher, damit es einheitlicher wird. Und ich gehe übrigens auch davon aus, dass in der einen oder anderen Ausländerbehörde zunächst einmal Fragen bei der Komplexität der Vorschrift aufgeworfen werden und danach, nach vielleicht ein oder zwei Schulungen, das Ergebnis dann klar ist und man weiß, wie man sich zu verhalten hat oder eben auch nicht.

Zu der zweiten Frage der Beschäftigungsduldung



würde ich mich an dieser Stelle eher zurückhaltend äußern, weil – auch das wurde hier schon angesprochen – es gibt bereits Regelungen im geltenden Recht, über die man sich hätte Gedanken machen können und die man hätte evaluieren können. Anstatt eine neue Vorschrift zu formulieren und die Evaluierung der bestehenden Vorschriften – dazu gehört übrigens auch die 3+2-Regelung –, wäre vielleicht dringend ratsamer gewesen, sich über Neuregelungen Gedanken zu machen, die vor allen Dingen in der Vielzahl der Kriterien, die aufgestellt sind, voraussichtlich eine enge Ausnahmegesamtvorschrift produzieren, die in der Praxis nicht unbedingt Anwendung findet. Wir sehen vor allen Dingen in einzelnen Kriterien und deren Kombination Probleme. Uns kommt das Kriterium der Lebensunterhaltssicherung in Kombination mit der Ausnahmeregelung für Alleinerziehende, die 20 Wochenarbeitsstunden arbeiten, für die Praxis nicht tauglich vor. Zumindest wird die Anwendung dadurch enorm eingeschränkt und es ist eher davon auszugehen, dass es Menschen ohne Kinder und ohne Verantwortung für Familien befähigt, in eine Beschäftigungsduldung zu kommen und den Anspruch darauf geltend machen zu können. Von daher – auch an Sie, Herr Strasser, weil ich schon in der Beschäftigungsduldung gerade bin – die Unternehmen hätten sich sicherlich einige Kriterien weniger gewünscht, weil, ja, es führt natürlich dazu, dass die Regelung in der Praxis wenig Anwendung erfahren wird. Das, was ich gerade aber gesagt habe mit den engen Kriterien bezüglich des § 60 c würde ich ungern wiederholen und ich hoffe, Ihre Frage damit ausreichend beantwortet zu haben. Ich danke Ihnen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann Frau Karstens, bitte.

Sve **Claudia Karstens** (Der Paritätische Gesamtverband, Berlin): Bevor ich zur Ausbildungsduldung und Beschäftigungsduldung noch etwas sage, möchte ich noch mal sagen, dass es sich bei den Geduldeten ja so darstellt, dass sie einen tatsächlichen und rechtlichen Grund haben, warum sie hier sind, also ein Abschiebungshindernis besteht, und das kann zum Beispiel eine schwere Krankheit sein, das können familiäre Bindungen sein, das kann eine Ausbildung sein oder auch einfach die Gefahr im Herkunftsland, wie zum Beispiel im Irak oder Afghanistan. Und ich glaube, das anzuerkennen, dass die Gründe haben, warum sie hier sind

und auch lange hier bleiben werden, kommt irgendwie zu kurz und ich weiß, dass das auch sehr schwer zu vermitteln und auch in der Bevölkerung schwer durchzubringen ist, aber ich glaube, auch in diesem Kreis ist es noch mal wichtig: Die haben einen rechtlichen, tatsächlichen Grund, warum sie noch hier sind. Das war mir noch mal ein Anliegen.

Zum Thema „Ausbildungsduldung“ habe ich ja eingangs schon gesagt, dass wir diese Vorduldungszeit von sechs Monaten als massive Verschlechterung der geltenden Rechtslage sehen. Die Intention der Ausbildungsduldung, Rechtssicherheit zu schaffen, wird – aus unserer Sicht – an dieser Stelle komplett ad absurdum geführt. Und man muss sich auch noch mal vor Augen halten, für junge motivierte Menschen, die schon lange Jahre auch auf der Flucht gewesen sind und da wertvolle Jahre verloren haben, ist das noch mal eine weitere Zeit von Unsicherheit und auch vergeudete Zeit. Und eine Unternehmerin hat mir da noch mal zutreffend gesagt, sie bezeichne es als „Fegefeuer-Zeit“ für die jungen Menschen, die sich da noch mal dieser Zeit aussetzen müssen. Und ich möchte noch mal darauf hinweisen, dass auch die Länder diese Regelung für unangemessen nachteilhaft für Personen halten, die in dem Zeitraum bereits eine Ausbildungsplatzzusage haben, womöglich auch in einem Mangelberuf. Außerdem – wie schon angesprochen wurde – bleibt die Realität, dass Ausbildungen zu festen Terminen in Deutschland stattfinden, außer Acht. Das heißt, die Wartezeit wird nicht sechs Monate betragen, sondern kann auch ein ganzes Jahr betragen, weil dann erst wieder die Ausbildung anfängt. Das ist auch eine Realität. Außerdem gibt es die Fristen mit der frühestmöglichen Beantragung und auch der Erteilung der Ausbildungsduldung und die entsprechen ebenfalls nicht der Realität. Oft werden Ausbildungsverträge bereits ein Jahr im Voraus geschlossen und diese Fristen eröffnen der Ausländerbehörde weiteren Zeitraum zur Abschiebung. Wenn man sich zum Beispiel überlegt, dass ein Anwärter auf Ausbildungsduldung bereits neun Monate vor Ausbildungsbeginn weiß, dass er die Ausbildung anfangen kann, dies der Ausländerbehörde auch mitteilt und diese kann daraufhin dann beginnen, aufenthaltsbeendende Maßnahmen einzuleiten. Und die Regelung, dass aufenthaltsbeendende Maßnahmen nach Antragstellung unschädlich sind, wird so konterkariert.



Außerdem besteht die Sorge, dass die „Duldung light“ vorher greift, weil da eben auch erst die Regelung vorgesehen ist, dass die Ausbildungsduldung sozusagen erst schützt, wenn man auch diesen Antrag stellen kann, und da gibt es Möglichkeiten, dass das ausgehebelt wird. Was für uns noch mal ein wichtiger Punkt bei der Ausbildungsduldung ist, weil das in der Praxis in den Härtefallkommissionen ein wichtiger Punkt ist, ist, dass wir auch eine Duldung für die Familienangehörigen der Azubis brauchen. Bisher bleiben diese Familienmitglieder da unberücksichtigt. Bei der Beschäftigungsduldung haben sie Familienmitglieder mitberücksichtigt und dieses drohende Auseinanderreißen von Familien ist unter anderem auch mit dem Grundgesetz nicht vereinbar, mit der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht, und bei Minderjährigen auch mit der Kinderrechtskonvention nicht. Deshalb sind wir dafür, dass Familienangehörige auch bei der Ausbildungsduldung mitbedacht werden müssen. Das ist im Übrigen auch schon gängige Praxis in Rheinland-Pfalz, dort bekommt man dafür eine „Duldung aus dringenden persönlichen Gründen“.

Wie ich schon eingangs erwähnt hatte, sind – aus unserer Sicht – die Ermessensspielräume, die oft restriktiv ausgelegt werden, ein großes Problem bei den aufenthaltsbeendenden Maßnahmen. Deshalb hätten wir uns gewünscht, dass diese eben nur angenommen werden sollen, wenn die Vollstreckung der Abschiebung eingeleitet ist, das heißt, der Termin auch feststeht. Im Übrigen ist das auch in Hamburg so praktiziert worden, wo sogar die Ausbildung den Vorrang vor der Abschiebung hatte und man auch bei Buchung des Abschiebungsfluges noch davon abgesehen hatte, wenn ein Ausbildungsvertrag vorgelegt worden ist. Wir sind für die Streichung der genannten aufenthaltsbeendenden Maßnahmen und alternativ – ich weiß, dass das in diesem Kreis hier jetzt nicht so ist, weil alle das Gesetz möglichst kurz haben wollen – wir wollen aber möglichst wenig Spielräume und möglichst viel Klarheit und das bedeutet, dass man bei den aufenthaltsbeendenden Maßnahmen an der einen oder anderen Stelle das Ganze ergebnisorientiert formulieren sollte. Weil, was machen Sie denn, wenn bei einer ärztlichen Untersuchung eben etwas anderes herauskommt? Das steht in der Begründung hinten drin, aber ich kann Ihnen aus unserer Praxis sagen: Nicht jede Ausländerbehörde wird die Begründung

des Gesetzes lesen. Und die werden lesen: „Veranlassung der ärztlichen Untersuchung“, alles klar, Ausschlussgrund, Ausbildungsduldung abgelehnt. Die werden nicht da hingucken und in der Begründung lesen „Ach ja, das ist eigentlich nur so, wenn die vorübergehende Reiseunfähigkeit festgestellt wurde“. Und deshalb wünschen wir uns an der Stelle tatsächlich noch Konkretisierung. Die vergleichbar konkreten Maßnahmen sind aus unserer Sicht zu streichen oder aber tatsächlich die Beispiele, die in der Begründung benannt worden sind, ins Gesetz aufzunehmen, und zwar abschließend, um keine weiteren Ermessensspielräume zu eröffnen, weil wir eben in der Praxis sehen, dass diese Ermessensspielräume zu großen Problemen führen, zu Rechtsstreitigkeiten. Und das sollte man an der Stelle im Sinne der Normenklarheit und Normbestimmtheit auch konkretisieren.

Als nächstes ist auch noch zu sagen, dass bei der freiwilligen Ausreise, wenn der Antrag gestellt ist, muss auch berücksichtigt werden, dass sich die Lage vor Ort auch ändern kann, das sind Realitäten. Die Leute entscheiden sich vielleicht, freiwillig zurückzugehen und dann passiert etwas und sie gehen nicht zurück. Man muss da immer auf das Ergebnis abstellen und nicht auf vorgelagerte Sachverhalte.

Zur Beschäftigungsduldung möchte ich kurz noch sagen, dass aus unserer Sicht die extrem hohen Anforderungen dazu führen werden, dass das Ganze ins Leere läuft, und es ist für uns auch nicht nachvollziehbar, warum derart hohe Hürden gestellt werden, zum Beispiel – wie schon angesprochen – die Mindestzeit von 35 Stunden pro Woche bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Was ist mit denen, die aus ihrer Teilzeitstelle auch den Lebensunterhalt sichern können? Und für Alleinerziehende gilt die Hürde für 20 Stunden, bei Bezahlung des Mindestlohnes sieht es aber dennoch einen Zwang zur Vollzeitstelle vor, da zusätzlich die Lebensunterhaltssicherung gefordert wird und dies bei einem geringen Stundenlohn nur durch Vollzeitbeschäftigung geleistet werden kann. Deshalb ist diese Regelung – aus unserer Sicht – eine massive Diskriminierung Alleinerziehender und gehört gestrichen.

Einen letzten Punkt möchte ich noch machen. Bei der Beschäftigungsduldung und der sich daran anschließenden Aufenthaltserlaubnis stellt sich in der Praxis nur eine vage Perspektive und zwar in ferner



Zukunft dar, da man tatsächlich auf sechs Jahre Voraufenthalt kommt: Wenn Sie nämlich zusammenrechnen, dass man für die Beschäftigungsduldung eine zwölfmonatige Wartezeit braucht, mindestens 30 Monate im Besitz der Beschäftigungsduldung sein muss und 18 Monate Vorbeschäftigungszeit mit Duldung oder Gestattung erfüllen muss und dazu noch der Aufenthalt in der Landeseinrichtung von drei bis 24 Monaten kommt, dann sind Sie bei sechs Jahren. Aus unserer Sicht stellt das deshalb keine wirkliche Perspektive dar, weil der Zeitraum sehr lang ist. Und daher würden wir uns dafür einsetzen, dass das gestrichen wird. Zudem ist auch nicht nachvollziehbar, warum unterschiedliche Anforderungen an die Deutschkenntnisse gemacht werden vom § 26 b im Allgemeinen hin zu der Aufenthaltserlaubnis nach der Beschäftigungsduldung. Da sollte man es vereinheitlichen. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann haben wir jetzt Herrn Dr. Ritgen.

SV **Dr. Klaus Ritgen** (Deutscher Landkreistag e.V., Berlin): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Sehr geehrter Herr Dr. Curio, Sie haben mir zwei Fragen gestellt, die ich gerne beantworten möchte. Was – glaube ich – heute in der Anhörung deutlich geworden ist, ist dass der Gesetzgeber vor der Lösung eines sehr schwierigen Problems steht und dass es für dieses Problem keine ideale, keine einfache Lösung geben wird. Ich habe wohl hinreichend deutlich gemacht, dass es für uns vollkommen klar ist, dass die Durchsetzung der Ausreisepflicht den unbedingten Vorrang hat. Das habe ich mehrfach heute betont, daran möchte ich jetzt auch noch mal erinnern. Es ist für uns völlig klar: Derjenige, dessen Asylantrag abgelehnt wird und in dessen Person keine gesundheitlichen oder sonstigen rechtlichen Hinderungsgründe bestehen, muss ausreisen. Ich denke – ich habe es auch heute Morgen schon gesagt –, dass man das Verfahren auch noch effizienter ausgestalten kann, dass man zum Beispiel vorsehen könnte, dass man die Rückführung direkt aus den Aufnahmeeinrichtungen organisiert. Solche Potentiale sind noch nicht ausreichend ausgeschöpft, die würden auch zu einer Beschleunigung des Ganzen beitragen. Nun ist die Situation aber so, wie sie ist. Das ist eher Zukunftsmusik, wir müssen jetzt damit umgehen, wie sich die Lage heute darstellt, und da stehen wir im Moment vor dem Dilemma, dass wir häufig diejenigen abschieben, die sich gut integriert haben, was dann auch für die

Akzeptanz solcher Abschiebemaßnahmen schwierig ist, und dass wir an diejenigen, die sich gerade nicht gut integriert haben, die gar Gefährder sind oder sich jedenfalls der Integration verweigern, nicht herankommen. Vor diesem Hintergrund halten wir es als Deutscher Landkreistag – ich spreche jetzt nur mal für uns, weil das unsere Beschlusslage ist – für vertretbar, dass wir eine Bleiberechtsregelung schaffen, geknüpft an einen Stichtag und geknüpft an harte Integrationskriterien. Der jetzt vorliegende Gesetzentwurf nähert sich dem an, erfüllt das aber noch nicht hundertprozentig – das hatte ich ja auch schon deutlich gemacht.

Die zweite Frage, die Sie gestellt haben, bezog sich im Wesentlichen auf die Ausgestaltung der Beschäftigungsduldung und die Einbeziehung der Ehegatten. Da kann ich es mir nun relativ einfach machen, weil diese Frage im Grunde genommen auch schon in unserer schriftlichen Stellungnahme beantwortet ist. Da haben wir uns gemeinsam, also die drei kommunalen Spitzenverbände, dafür ausgesprochen, dass das Kriterium der Sicherung des Lebensunterhalts nicht nur für den Arbeitnehmer gelten soll, der die Duldung erhält, sondern für die Gesamtfamilie, also auch für die Ehefrau, um eine weitere Belastung der Sozialausgaben zu vermeiden. Was Sie dann noch gesagt haben, was die Harmonisierung der Regelung zur Fachkräfteeinwanderung mit der Regelung über die Beschäftigungsduldung und die Ausbildungsduldung angeht, das ist – in der Tat – eine ganz große Herausforderung, das widerspruchsfrei hinzubekommen. Ich denke, da hat die heutige Anhörung auch noch eine ganze Reihe von Anregungen erbracht, die der Gesetzgeber – und das sind ja Sie – vielleicht auch noch aufgreifen und das eine oder andere auch noch nachschärfen kann. Aber das ist nicht leicht, das hinzubekommen, und wir müssen auf jeden Fall vermeiden – das hat auch Herr Prof. Thym ja in seiner Stellungnahme sehr anschaulich geschildert – dass wir hier weitere Pull-Faktoren schaffen. In diesem Punkt würde ich auch Herrn Prof. Brücker widersprechen: Ich habe zwar auch keine Beweise dafür, aber es kommt mir doch sehr plausibel vor, dass solche Regelungen eine Anreizwirkung entfalten. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Dr. Ritgen, vielen Dank. Frau Rosenberg.

SVe **Lea Rosenberg** (Vorstandsmitglied des Fördervereins PRO ASYL, Frankfurt am Main): Ich muss



jetzt noch mal darauf zurückkommen, abgesehen von der Frage, die damit aber schon mittelbar zusammenhängt, was die Ausschlussgründe angeht bzw. die Zugangsvoraussetzung der Identitätsklärung. Ich bin keine Juristin, ich traue mich trotzdem, das Gesetz und auch die Verwaltungsvorschriften zu lesen, ich muss es ja auch anwenden und bislang habe ich weder im § 48 Aufenthaltsgesetz und auch nicht im § 49 den Satz gefunden, dass zwingende Zugangsvoraussetzung für eine Duldung (Ausbildungsduldung) eine geklärte Identität ist. Das fände ich auch insofern recht merkwürdig, weil selbst in den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen für eine Aufenthaltserlaubnis nach § 5 die Identitätsklärung und auch die Passpflicht nur eine Regelerteilungsvoraussetzung ist. Also wenn Sie hier alle so selbstverständlich davon ausgehen – natürlich müssen Personen, die eine Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung haben wollen, ihre Identität erfolgreich vorher geklärt haben – entzieht sich das jetzt jedenfalls für mich als Nichtjuristin der Logik im Verhältnis zu den „nur“ Regelerteilungsvoraussetzungen bei Aufenthaltserlaubnissen. Und wie wir alle wissen, wir reden heute nicht über Aufenthaltserlaubnisse – jedenfalls nicht im ersten Schritt –, wir reden über Duldungen und einige Bundesländer – in dem Fall kann ich tatsächlich auch stolz sein auf das Bundesland, aus dem ich komme, hat das zumindest indirekt in seinem hessischen Erlass zur Ausbildungsduldung auch formuliert, dass nämlich spätestens zum Zeitpunkt der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18 a Absatz 1 a die Identität geklärt sein muss – Umkehrschluss: vorher nicht zwingend. Und – noch mal wiederholend aus meinem Eingangsstatement – damit möchte ich nicht die allgemeinen Mitwirkungspflichten zur Identitätsklärung während der Duldung infrage stellen und auch nicht das Interesse daran, dass man weiß, wer hier ist, aber der Gesetzentwurf selber und auch die Gesetzesbegründung legen ja nahe, dass Sie auch wissen, dass das bei manchen Personen faktisch nicht möglich sein wird, jedenfalls nicht in kurzer Zeit.

Dann zur eigentlichen Frage, was die Ausschlussgründe angeht und meine Einschätzung: Das ist vielleicht auch ein bisschen redundant, das Thema des offensichtlichen Missbrauchs, das ist schon mehrfach gefallen. Ich wüsste tatsächlich nicht, was eine Ausländerbehörde noch für einen offen-

sichtlichen Missbrauch festzustellen hat. Die Regelung – das ist heute auch schon mehrfach deutlich geworden – ist ausreguliert bis ins Detail im Vergleich zu vorher. Herr Prof. Thym hat Wörter gezählt, man kann das auch anders begründen. Also von daher würde ich sagen, ich weiß nicht, was das soll, ein Scheinausbildungsverhältnis durch eine Ausländerbehörde prüfen zu lassen. Herr Gramer hat schon ganz deutlich gesagt, was er davon hält, ich kann dem nur zustimmen. Zusätzlich kommt noch hinzu, dass eine Ausländerbehörde laut Gesetzesbegründung schon angehalten ist, diesem offensichtlichen Missbrauch nachzugehen, wenn zum Zeitpunkt der Erteilung der Ausbildungsduldung die Eintragung in das Kammerverzeichnis noch nicht erfolgt ist. Wir wissen, dass die Kammern sehr unterschiedlich arbeiten – in der einen Kammer geht es, je nachdem, um welchen Zeitpunkt es sich handelt, schnell, einen Monat, manchmal dauert es drei Monate – also ich wüsste nicht, warum die mangelnde Eintragung in das Berufsausbildungsverzeichnis die Ausländerbehörde laut Gesetzesbegründung schon dazu anhalten soll, diesem Scheinausbildungsverhältnis, angeblich offensichtlicher Missbrauch, nachgehen zu müssen. Das ist ersatzlos zu streichen und überfordert meiner Meinung nach auch die Ausländerbehörden. Ich bin der festen Überzeugung, die meisten wollen das gar nicht tun.

Ansonsten, was die sonstigen Ausschlüsse angeht, zu den „vergleichbar konkreten Vorbereitungsmaßnahmen“: Im Vergleich zum ersten Entwurf will uns ja dieser Entwurf vorgaukeln, dass die Ausschlussgründe abschließend sind, weil das Wort „insbesondere“ vor der Aufzählung zwischenzeitlich weggefallen ist. Man sagt uns also „Das ist es und mehr nicht“. Die „vergleichbar konkreten Vorbereitungsmaßnahmen zur Abschiebung“ machen das ganze Spielfeld wieder auf, also wir haben hier keinen abschließenden Katalog von Ausschlussstatbeständen, das ist auch schon genannt worden. Lassen Sie mich vielleicht noch ein Beispiel aus der Praxis in Hessen nennen, der Ausschlussstatbestand, was den unterschriebenen Antrag zur Förderung einer freiwilligen Ausreise mit staatlichen Mitteln angeht: Dazu darf ich Ihnen vielleicht sagen, wir haben in Hessen seit ungefähr zwei Jahren eine staatliche Rückkehrberatung, die explizit dem Selbstverständnis nach nicht ergebnisoffen ist, und wir haben in den letzten zwei Jahren wirklich leidliche Erfahrungen damit gemacht, auf welchem



qualitativen Niveau sich die „Beratung“ in diesen staatlichen Rückkehrberatungsstellen teilweise bewegt. Die beratenden Personen sind im Aufenthaltsrecht nicht zwingend insofern qualifiziert, als dass sie wüssten, welche Aufenthaltsperspektiven im jeweiligen Einzelfall vorliegen. Es geht ganz klar – bei der staatlichen Rückkehrberatung in Hessen zumindest – um Aufenthaltsbeendigung, das heißt, die Beratung ist in jedem Fall tendenziös. Und dann eine Unterschrift unter so einem Antrag nicht in Zweifel zu stellen, unter welchen Beratungsrahmenbedingungen die zustande gekommen ist, das entzieht sich meinem Verständnis. Und wie gesagt – Frau Karstens hat es ja auch gesagt – darüber hinaus können sich solche Rückkehrmotivationen im Laufe des Verfahrens, solange man in Deutschland ist, aus guten Gründen auch noch ändern. Von daher lehne ich diesen Ausschlussstatbestand sowieso aus meinen Erfahrungen in Hessen ab, jedenfalls solange nicht für alle Bundesländer garantiert ist, dass es in jedem Bundesland eine unabhängige Asylverfahrensberatung bzw. Perspektivenberatung analog bzw. vergleichbar zu diesen staatlichen Rückkehrberatungsangeboten gibt.

Was die Beschäftigungsduldung angeht, wie ich das bewerte, diese ganzen Ausschlüsse: Also ich weiß nicht, warum die Regelarbeitszeit 35 Stunden pro Woche sein soll oder 20. Warum nicht 19 reichen oder 15, wenn man damit seinen Lebensunterhalt sichern kann? Abgesehen davon, dass man durchaus kritisch infrage stellen kann, warum die vollständige Lebensunterhaltssicherung. Ich gehe davon aus, dass die Folge dieser ganzen Vorbedingungen sein wird, vor allem der Wartefristen von sechs und zwölf Monaten, dass die Menschen in diesen Wartefristen einfach überhaupt keine Beschäftigungserlaubnisse mehr bekommen, weil die Beschäftigungserlaubniserteilung für die Personen, die noch nicht den Anspruch für diese beiden Duldungen erfüllen, weiter im Ermessen der Ausländerbehörden liegt. Das heißt, was machen die? Die bekommen über die Gesetzesbegründung ganz klar den Auftrag, in diesen Wartefristen die Aufenthaltsbeendigung voranzutreiben. Warum sollen Ausländerbehörden dann in der Zeit Beschäftigungserlaubnisse, die sie im Ermessen geben, aber auch verweigern können – warum sollen sie die geben? Das heißt, in der Zeit wird es keine Beschäftigung geben. Für die Beschäftigungsduldung, ganz konkret: Die Zeit der zwölfmonatigen Lebensunterhaltssicherung vorab wird sich einfach in der Regel

erst nach den ersten zwölf Monaten Wartefrist einstellen. Das heißt, wir haben wahrscheinlich mit einem Vorlauf von 24 Monaten in nicht wenigen Fällen zu rechnen. Die Lebensunterhaltssicherung wird damit erst später erfolgen und die längere Belastung der Sozialkassen – ich wüsste nicht, in wessen Interesse das sein soll.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann kommen wir zum Schluss zu Herrn Prof. Thym und vielleicht kann er auch noch etwas allgemein zu dem Thema „Identitätsklärung vor Erteilung der Ausbildungsduldung“ – Sie haben vorhin genickt – sagen.

SV **Prof. Dr. Daniel Thym** (Universität Konstanz): Ich wurde sowieso zur Identitätsfeststellung gefragt. Aber zuerst zu den konkreten Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung: Da kann ich mich kurz fassen, weil eigentlich Herr Dr. Fleuß das bereits sehr ausführlich beantwortet hat. Die Kriterien entstammen größtenteils der bisherigen Rechtsprechung, ergänzend wird der sachliche und zeitliche Zusammenhang zur Aufenthaltsbeendigung ins Gesetz eingefügt, der ein zusätzliches Korrektiv zugunsten der Geduldeten darstellt. Dieses Kriterium ist auch ein wesentlicher Grund, warum die Bundeseinheitlichkeit, die bezweckt wird, nur begrenzt erreicht werden kann. Bundeseinheitlichkeit durch gesetzliche Vorgabe funktioniert nur dann, wenn man typischerweise mit dem Gesetz schematisch vorgeben kann und dann abhakt „Wenn das erfüllt ist, dann ist die Rechtsfolge X oder Y“. Das geht in diesen Konstellationen allerdings nicht, weil die Beurteilung, ob eine konkrete Maßnahme in einem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang zur Aufenthaltsbeendigung steht, immer auch von den tatsächlichen Umständen des Einzelfalls abhängt. Das kann der Bundesgesetzgeber, auch wenn er will, nur sehr begrenzt typisiert vorgeben. Sie müssen dort – eigentlich notwendig – einen gewissen Spielraum der Behörden in Kauf nehmen.

Auf der Grundlage dann, zweitens, die Identitätsfeststellung, die übrigens nicht zwingend einen Pass verlangt, sondern auch andere Dokumente ausreichen lässt. Hier gebe ich Frau Rosenberg Recht: Die Erteilung einer Duldung setzt bisher keine Identitätsklärung voraus, was auch daran liegt, dass die Duldung ja kein Aufenthaltstitel ist. Sie bestätigt nur, dass faktisch oder rechtlich nicht abgesprochen werden kann oder darf. Sie ist also ein Automatismus, ohne dass irgendwelche Vorausset-



zungen erfüllt sein müssen. Für die Ausbildungsduldung wird bisher auch keine Identitätsklärung verlangt, allerdings kann es mittelbar relevant werden, weil bei verletzten Mitwirkungspflichten unter Umständen ein Beschäftigungsverbot greift und wenn dies der Fall ist, dann gibt es auch keine Ausbildungsduldung. An sich ist bisher aber in der Tat die Identitätsklärung keine Voraussetzung. Sie wird neu eingeführt und das macht durchaus auch Sinn. Bisher war es nämlich so, dass eine Ausbildungsduldung nach der 3+2-Regelung erteilt wurde, dann aber die spätere, offizielle Legalisierung durch den Übergang in Aufenthaltserlaubnisse scheiterte, weil in dem Stadium plötzlich die Identitätsklärung gefordert wurde. Was der Gesetzentwurf nun macht: Er verlagert die Identitätsklärung nach vorne und stellt damit sicher, dass jemand nicht im Status der Ausbildungsduldung hängenbleibt, sondern, so die weiteren Voraussetzungen erfüllt sind er danach offiziell eine Aufenthaltserlaubnis erreichen kann. So hatte ich die Zielsetzung der Identitätsklärung verstanden und dieses Ziel wird durch den Gesetzentwurf erreicht. Daneben besteht natürlich ein zweites Ziel, das Herr Dr. Ritgen schon hervorgehoben hat, und das auch ich nochmals unterstreichen will: Der Gesetzgeber will – in der Tat – durch diese Identitätsklärung den Ausländerbehörden die Möglichkeit geben, die Aufenthaltsbeendigung zu erzwingen. Das ist nun mal geltendes deutsches und europäisches Recht. Frau Karstens hat dargelegt, dass angebliche Sicherheitsbedenken im Irak ein Grund seien, eine Duldung zu erteilen. Nein! Auch zielstaatsbezogene Abschiebungshindernisse werden im Asylverfahren geprüft und diese stehen einer Abschiebung nicht entgegen, wenn jemand vollziehbar ausreisepflichtig ist, weil er einen negativen Asylentscheid hat. Wenn jemand meint, dass die Sicherheitslage im Irak oder Afghanistan entgegensteht, dann soll er einen Asylfolgeantrag stellen und die Ablehnung gerichtlich anfechten. Und wenn dann immer noch die vollziehbare Ausreisepflicht feststeht, dann muss man auch akzeptieren, dass aus Sicht des deutschen Rechtsstaats die Sicherheitslage dort ausreichend ist. Und ansonsten – Frau Karstens, Sie haben das sehr richtig geschildert – gibt es Fälle der familiären und medizinischen Duldung, also einer rechtlich bedingten Duldung. Die Datenlage ist – in der Tat – defizitär, was sehr schade ist. Auch ich wünschte mir, dass sie besser ist. Aber von allen Daten, die wir haben, auch dank der Anfragen,

vor allem der Fraktion der Linken, aber auch der FDP, wissen wir, dass es hier um Minderheiten geht. Die mit Abstand wichtigsten Duldungsgründe sind nicht geklärte Identitäten und hinzu kommt eine fehlende Fähigkeit oder auch Bereitschaft der Ausländerbehörden, die Ausreisepflicht zu vollziehen, also eine sozusagen bürokratische Duldung. Die Identitätsfeststellung verfolgt diese verschiedenen Ziele und erreicht diese – denke ich – auch.

Was die Anreizfunktion anbelangt: Herr Prof. Brückner hatte vor allem auf quantitative Studien verwiesen, ich hatte in meiner Stellungnahme ergänzend auch auf soziale und kulturwissenschaftliche qualitative Studien zur Ziellandwahl verwiesen. Danach wissen wir, dass – in der Tat – Sozialleistungen keine zentrale Motivation sind, wohl aber der wirtschaftliche Erfolg. Und ich hatte ganz bewusst auch ein Beispiel einer Pull-Wirkung innerhalb der EU erwähnt, weil es um Menschen geht, die sich bereits in der EU befinden, also grundsätzlich in Sicherheit sind, und die sich dann entscheiden „Warum bleibe ich nicht in Italien und gehe nach Deutschland?“. Und da können wirtschaftliche Attraktivität und Sozialleistungen nach den Studien, die wir haben, sehr wohl ein Anreiz sein. Ich glaube nicht, dass die feingliedrigen Übergangsfristen, die Sie, Herr Throm, mittelbar ansprechen, was die Pull-Funktion anbelangt, sehr viel ändern. Denn das wird wahrscheinlich nicht wahrgenommen werden. Nichtsdestotrotz können sie natürlich sinnvoll sein, weil der Gesetzgeber die Übergangsfristen so gebaut hat, dass im Idealfall eben dann doch so etwas wie eine, zumindest partielle, Stichtagsregelung herauskommt. Diejenigen, die bis zum Inkrafttreten des Gesetzes – also bis Ende des Jahres – einreisen, werden besser behandelt als diejenigen, die danach einreisen. Von daher: partielle Stichtagsregelung, ja.

Allerdings noch der Hinweis auf eine letzte Unklarheit, die mir aufgefallen ist, nämlich die Frage, bis wann die erforderlichen Mitwirkungshandlungen nachgeholt werden können. Und das ist konkret die Frage, wann nach § 60b Absatz 7 die Ausländerbehörden nach Ermessen eine Ausbildungsduldung erteilen können. Mir ist nicht so hundertprozentig klar, ob das nur dann gilt, wenn die Mitwirkungshandlungen in den ersten sechs Monaten nach der Einreise nachgeholt werden oder ob das eine Dauerdispens-Vorschrift ist, die es den Ausländerbehörden auch gestattet, eine Ausbildungsduldung zu



erteilen, wenn erst ein oder zwei Jahre nach der Einreise die Mitwirkungshandlungen erfüllt werden. Das könnte man gegebenenfalls noch klarstellen. Sie hatten auch zur Beschäftigungsduldung gefragt, aber mit Blick auf die Zeit und aus Gründen der Gleichbehandlung antworte ich hier nicht mehr.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Also nachdem ich allen anderen auch acht Minuten eingeräumt habe, tue ich das jetzt auch bei Herrn Prof. Thym.

SV **Prof. Dr. Daniel Thym** (Universität Konstanz): Okay, dann zweimal dreißig Sekunden: Wenn ich die Beschäftigungsduldung vergleiche mit dem, was in der Fachkräfteeinwanderung oder auch in den sonstigen Legalisierungsmaßnahmen – etwa § 25b oder § 104a, b, die es ja durchaus alle gibt – drinsteht, dann stelle ich fest, die Lebensunterhaltssicherung wird – in der Tat – verlangt, aber eben nur für eine Person. Für Menschen, die mit der Familie hier sind, wird sie nicht für die ganze Familie verlangt. Das sollte man vielleicht auch noch mal klarstellen, weil es hier gerade anders dargestellt wurde. Und was die Sprache anbelangt, wird das sowohl bei der Beschäftigungsduldung als auch bei der späteren Legalisierung ebenfalls immer nur von einer Person, nämlich der arbeitenden Person, verlangt. Der Integrationskurs kommt dann ins Spiel, wenn beim Ehegatten keine Sprachkenntnisse vorliegen. Es wird dann gesagt: „Dann aber wenigstens ein Besuch des Integrationskurses“, auch dann, wenn er nicht zum Erfolg, nämlich den gewünschten Sprachkenntnissen, führte, sodass der Integrationskurs als Kriterium ein Ersatz dafür ist, dass gerade keine Sprachkenntnisse gefordert werden.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank zum Abschluss. Dann bedanke ich mich jetzt bei allen Sachverständigen, die hier in dieser Runde dabei waren, für Ihr Kommen, möchte mich auch bei denen abschließend bedanken, die jetzt nach Hause fahren und wünsche Ihnen allen einen guten Nachhauseweg und vielen Dank auch noch mal vom ganzen Ausschuss.

Schluss der Sitzung: 16:40 Uhr

Andrea Lindholz, MdB

Vorsitzende

Dr. Martin Fleuß
Lehrbeauftragter der Juristischen Fakultät der
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
für das Ausländerrecht

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)287 A

Wuppertal, den 26. Mai 2019

STELLUNGNAHME
IM AUSSCHUSS FÜR INNERES UND HEIMAT DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES
AM 3. JUNI 2019
ZU DEM GESETZENTWURF DER BUNDESREGIERUNG
"ENTWURF EINES GESETZES ÜBER DULDUNG
BEI AUSBILDUNG UND BESCHÄFTIGUNG" (BT-Drs. 19/8286)
UND WEITERER ANTRÄGE

A. VORBEMERKUNG

Für die Gelegenheit, in der Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat zu dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung "Entwurf eines Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung" (BT-Drs. 19/8286) Stellung nehmen zu dürfen, bedanke ich mich. Ich nehme diese Gelegenheit weder als Mitglied des (1. Senats des) Bundesverwaltungsgerichts noch als Stellvertretender Vorsitzender des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen wahr. Dementsprechend spiegeln die nachstehenden Ausführungen ausschließlich meine persönliche Rechtsauffassung wider.

B. GESETZENTWURF DER BUNDESREGIERUNG "ENTWURF EINES GESETZES ÜBER DULDUNG BEI AUSBILDUNG UND BESCHÄFTIGUNG" (BT-Drs. 19/8286)

I. Allgemeines

Die Steuerung des Zuzuges von Ausländern in das Bundesgebiet bedarf klarer Regelungen. Dies gilt insbesondere für angestrebte Aufenthalte zum Zwecke der Ausbildung und Erwerbstätigkeit.

Dieser Vorgabe trägt der hier nicht näher zu behandelnde Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes angemessen Rechnung. Er wird dem Grunde nach uneingeschränkt begrüßt. Zum einen schafft er den rechtlichen Rahmen für eine eng an den Belangen der deutschen Volkswirtschaft orientierte Zuwanderung von Fachkräf-

ten. Die Anknüpfung an Qualifikation, Alter, Sprache unter der Voraussetzung des Nachweises eines konkreten Arbeitsplatzes und der Sicherung des Lebensunterhalts ermöglicht eine zielgenau an den Bedarf der Unternehmen orientierte Gewinnung von Ausländern für den deutschen Arbeitsmarkt. Die Öffnung des deutschen Arbeitsmarkts für Ausländer mit qualifizierter Berufsausbildung oder ausgeprägten berufspraktischen Kenntnissen trägt dem gerade auch in diesen Bereichen bestehenden Fachkräftemangel Rechnung. Entscheidende Bedeutung für die Stärkung der Fachkräftebasis der deutschen Wirtschaft kommt in diesem Zusammenhang der angestrebten Beschleunigung der Prüfung der Gleichwertigkeit sowohl der beruflichen als auch der akademischen Qualifikationen der Fachkräfte und dem grundsätzlichen Verzicht auf eine Vorrangprüfung zu. Zum anderen wahrt der Gesetzentwurf die Einheit des Aufenthaltsgesetzes. Diesem Umstand kommt in Zeiten einer massiven verwaltungsmäßigen Belastung der Ausländerbehörden mit den seit dem Jahre 2015 zum Zwecke der Betreibung eines Asylverfahrens in das Bundesgebiet eingereisten Personen besondere Bedeutung zu. Anders als Entwürfe eines das Aufenthaltsgesetz ergänzenden Einwanderungsgesetzes gewährleistet der Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes eine einheitliche Rechtsanwendung. Probleme, die durch die Anwendung zweier paralleler Gesetze unwillkürlich hervorgerufen werden, werden dadurch vermieden, eine Beschleunigung der Verwaltungsverfahren für die Erteilung von Aufenthaltstiteln wird bewirkt und Klageverfahren wird vorgebeugt.

Der parallel hierzu zu beratende Entwurf eines Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung schreibt die Regelungen über die Ausbildungsduldung und die im Anschluss an eine solche eröffnete Aufenthaltserlaubnis fort und führt die neue Kategorie der Beschäftigungsduldung sowie eine sich an diese anschließende Aufenthaltserlaubnis ein. Während Aufenthaltserlaubnisse nach den in dem Entwurf des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes novellierten §§ 16 ff. AufenthG-E Ausländern erteilt werden, die zum Zwecke der Aufnahme einer Ausbildung oder Erwerbstätigkeit im Wege des Visumverfahrens in die Bundesrepublik Deutschland einreisen, sind Adressaten einer Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung solche Ausländer, die zu anderen Zwecken, oftmals zur Durchführung eines Asylverfahrens oder unerlaubt, in das Bundesgebiet eingereist sind und sich nunmehr vollziehbar ausreisepflichtig im Bundesgebiet aufhalten.

Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung stehen im Spannungsfeld zwischen dem öffentlichen Interesse an der Beendigung des Aufenthalts vollziehbar ausreisepflichtiger Ausländer einerseits und den maßgeblich durch die demographische Entwicklung geprägten Belangen des deutschen Arbeitsmarktes andererseits. Beide Institute bezwecken nicht die Förderung der unerlaubten Zuwanderung unter Umgehung des in § 4 Abs. 1 Satz 1 AufenthG vorgesehenen Erlaubnisvorbehalts. Ihre - systematisch in mehrfacher Hinsicht problematische¹ - Ausgestaltung als Duldung aus persönlichen Gründen macht vielmehr deutlich, dass der Gesetzgeber wie auch die Entwurfsgeberin nicht beabsichtigt(e), einen zusätzlichen regelhaften Migrationsweg zu

¹ Mit der Duldung des Aufenthalts eines Ausländers bekundet der Staat, diesen abschieben zu wollen, hierzu aber vorübergehend nicht in der Lage zu sein. Die Ausbildungs- und die Beschäftigungsduldung werden jeweils als Duldung aus persönlichen Gründen im Sinne von § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG qualifiziert. Während diese nach Ermessen erteilt wird, vermitteln die §§ 60b und 60c AufenthG-E jeweils gebundene beziehungsweise Regelansprüche auf Erteilung einer Duldung. Die in Aussicht genommene Geltungsdauer der Ausbildungs- und der Beschäftigungsduldung von drei beziehungsweise zweieinhalb Jahren übersteigt selbst die regelmäßige Geltungsdauer von Aufenthaltserlaubnissen. Der Sache nach vermitteln sie eine sonstige Aufenthaltsberechtigung.

eröffnen^{2/3}. Dessen ungeachtet reicht die Bedeutung des § 60b AufenthG und - zumindest im Falle einer denkbaren⁴ künftigen Entfristung der Regelung - auch des 60c AufenthG-E weit über ihre Funktion als Duldungsgründe und die mit ihnen erstrebten Ziele der Ermöglichung eines rechtssichernden Aufenthalts und der Erlangung einer Bleibeperspektive⁵ hinaus. Im Zusammenwirken mit § 18a Abs. 1a und § 25b Abs. 6 AufenthG-E werden sie von den Adressaten der Normen im Kontext des Bemühens um eine Deckung des Fachkräftebedarfs der deutschen Wirtschaft wahrgenommen. Von dem Institut der Ausbildungsduldung geht schon heute - wie die Praxis zeigt - eine ganz erhebliche Anreizwirkung jedenfalls für solche Ausländer aus, denen eine legale Zuwanderung zu Ausbildungszwecken nicht eröffnet ist. Nicht anders wird es sich hinsichtlich der Beschäftigungsduldung verhalten. Auch diese wird von Ausländern, die sich nicht im Fokus des Anwerbeinteresses deutscher Unternehmen sehen, als Möglichkeit wahrgenommen werden, sich einen Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt zu eröffnen.

Im Lichte einer wirksamen Zuzugssteuerung und der Sicherung der Bedarfe des Wirtschaftsstandorts Deutschland erscheint es einerseits angezeigt, das Recht der Einreise und des Aufenthalts von Auszubildenden und Fachkräften - wie in dem Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes vorgeschlagen - übersichtlicher zu gestalten und an aktuelle Bedürfnisse und Herausforderungen anzupassen⁶, und andererseits unausweichlich, Anreize für einen ungeregelten Zuzug in das Bundesgebiet zu minimieren.

II. Änderungsanregungen

Diesseits werden nachfolgende, unter III. im Einzelnen begründete und im Text hervorgehobene Änderungen angeregt:

1. In § 18a Abs. 1a AufenthG-E wird das Wort "entsprechenden" durch das Wort "entsprechende" ersetzt.
2. In § 25b Abs. 6 AufenthG-E wird vor der Angabe "Absatz 1" das Wort "nach" durch die Wörter "unter den Voraussetzungen des" ersetzt und folgender Satz angefügt: "Die Absätze 2 und 5 finden Anwendung."
3. In § 60c Abs. 1 Nr. 1 Halbs. 2 AufenthG-E werden nach dem Wort "Ehegatten" die Wörter "oder seines Lebenspartners" eingefügt.
4. In § 79 Abs. 4 AufenthG-E werden nach den Wörtern "gegen den" die Wörter "oder gegen dessen Ehegatten oder Lebenspartner oder gegen dessen in familiärer Lebensgemeinschaft lebende minderjährige ledige Kinder" eingefügt.
5. In § 79 Abs. 4 AufenthG-E werden die Wörter "oder Verlängerung" gestrichen.
6. in Nummer 17 Buchst. i der Spalte A Nummer 17 Abschnitt I Allgemeiner Datenbestand der Anlage der AZRG-Durchführungsverordnung ist

² BT-Drs. 18/13329 S. 2.

³ Vgl. zur Entstehungsgeschichte des § 60a Abs. 2 Satz 4 bis 12 AufenthG Fleuß, Die Ausbildungsduldung im Sinne des § 60a Abs. 2 Satz 4 bis 12 AufenthG, VerwArch 2018, 261 (263 ff.).

⁴ Vgl. BT-Drs. 19/8286 S. 31.

⁵ BT-Drs. 19/8286 S. 1.

⁶ BT-Drs. 19/8285 S. 71.

nach der Angabe "Beschäftigungsduldung," das Wort "Regelanspruch" einzufügen.

III. Zu den maßgeblichen Vorschriften im Einzelnen

1. Zu Art. 1 Nr. 2 (§ 18a Abs. 1a AufenthG-E)

Wurde die Duldung nach § 60a Abs. 2 S. 3 i.V.m. § 60b AufenthG erteilt, ist nach erfolgreichem Abschluss dieser Berufsausbildung für eine der erworbenen beruflichen Qualifikation entsprechenden Beschäftigung eine Aufenthaltserlaubnis für die Dauer von zwei Jahren zu erteilen, wenn die Voraussetzungen des § 18 Abs. 1 Nr. 2 bis 3 und Nr. 6 bis 7 AufenthG vorliegen und die Bundesagentur für Arbeit nach § 39 AufenthG zugestimmt hat.

Die Rechtsgrundlage wird redaktionell an den neuen Standort der Ausbildungsduldung angepasst.

Da nach der künftigen Rechtslage eine geklärte Identität bzw. das Ergreifen aller erforderlichen und zumutbaren Maßnahmen Voraussetzung für die Erteilung der Ausbildungsduldung sein werden, wird beim Wechsel in die Aufenthaltserlaubnis nach § 18a auf die in Absatz 1 Nummer 4 und 5 genannten Erteilungsvoraussetzungen verzichtet.

Im Falle eines Inkrafttretens des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes erhalte die Norm - vgl. § 19d Abs. 1a AufenthG-E i.d.F. des Entwurfs eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes - folgende Fassung:

Wurde die Duldung nach § 60a Abs. 2 S. 3 i.V.m. § 60b AufenthG erteilt, ist nach erfolgreichem Abschluss dieser Berufsausbildung für eine der erworbenen beruflichen Qualifikation entsprechenden Beschäftigung eine Aufenthaltserlaubnis für die Dauer von zwei Jahren zu erteilen, wenn die Voraussetzungen des § 18 Abs. 1 Nr. 2 bis 3 und Nr. 6 bis 7 AufenthG vorliegen.

§ 18a Abs. 1a AufenthG-E/§ 19d Abs. 1a AufenthG-E begegnet keinen inhaltlichen Bedenken. Dies gilt namentlich für das in Aussicht genommene Absehen von den besonderen Erteilungsvoraussetzungen des § 18a Abs. 1 Nr. 4 und 5 AufenthG.

Gemäß § 18a Abs. 1 Nr. 4 AufenthG setzt die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis voraus, dass der Ausländer die Ausländerbehörde nicht vorsätzlich über aufenthaltsrechtlich relevante Umstände getäuscht hat. Das Unterbleiben einer entsprechenden Täuschungshandlung wird der Sache nach im Vorfeld bereits Gegenstand der Prüfung des § 60b Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. Satz 2 AufenthG-E und des § 60b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AufenthG-E sein.

Nach § 18a Abs. 1 Nr. 5 AufenthG bedingt die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis, dass der Ausländer behördliche Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung nicht vorsätzlich hinausgezögert oder behindert hat. Auch ein solches Hinauszögern beziehungsweise Behindern ist Gegenstand einer Prüfung des § 60b Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 2 AufenthG-E.

Offenbleibt, nach welcher Vorschrift eine nach § 18a Abs. 1a AufenthG einmal erteilte Aufenthaltserlaubnis verlängert werden kann. § 18a Abs. 1a AufenthG liefert hierfür keine Grundlage, da deren Voraussetzungen allein auf die erstmalige Erteilung einer Aufenthaltstitels zugeschnitten sind.

In redaktioneller Hinsicht ist in § 18a Abs. 1a AufenthG-E das Wort "entsprechenden" durch das Wort "entsprechende" zu ersetzen.

2. Zu Art. 1 Nr. 3 (§ 25b Abs. 6 AufenthG-E)

Einem Ausländer, seinem Ehegatten oder seinem Lebenspartner und in familiärer Lebensgemeinschaft lebenden minderjährigen ledigen Kindern, die seit 30 Monaten im Besitz einer Duldung nach § 60c sind, soll eine Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 abweichend von der in Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 genannten Frist erteilt werden, wenn die Voraussetzungen nach § 60c erfüllt sind und der Ausländer über hinreichende mündliche deutsche Sprachkenntnisse verfügt; bestand die Möglichkeit des Besuchs eines Integrationskurses, setzt die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis zudem voraus, dass der Ausländer, sein Ehegatte oder sein Lebenspartner über hinreichende schriftliche Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt.

Der neue Absatz 6 regelt den Übergang von der Beschäftigungsduldung zu einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b. Hierfür müssen die Voraussetzungen des § 60c zum Zeitpunkt der erstmaligen Beantragung der Aufenthaltserlaubnis weiterhin erfüllt sein. Mit der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b bzw. bei der Verlängerung einer solchen gilt dann nur noch § 25b. Hinzu kommen weitergehende Anforderungen an das Vorliegen deutscher Sprachkenntnisse: Wenn die Möglichkeit zum Besuch eines Integrationskurses bestand, muss der Ausländer über die für die Erteilung der Beschäftigungsduldung erforderlichen hinreichenden mündlichen deutschen Sprachkenntnisse hinausgehend für die Aufenthaltserlaubnis nach § 25b mindestens über hinreichende mündliche und schriftliche deutsche Sprachkenntnisse verfügen. Sofern der Ausländer verheiratet oder verpartnert ist, reicht es aus, wenn einer der beiden Ehepartner über die geforderten hinreichenden schriftlichen deutschen Sprachkenntnisse verfügt. Die Möglichkeit zum Besuch eines Integrationskurses besteht dann, wenn der Ausländer von der zuständigen Behörde im Rahmen des § 44a Absatz 1 Nummer 4 zur Teilnahme verpflichtet wurde und der Besuch eines Integrationskurses im Rahmen verfügbarer Kursplätze (§ 44 Absatz 4 Satz 2 Nummer 2) tatsächlich möglich war. Bei Asylbewerbern, bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist, ist die Möglichkeit zur Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs im Rahmen verfügbarer Kursplätze bereits während des Asylverfahrens gegeben (§ 44 Absatz 4 Satz 2 Nummer 1).

§ 25b Abs. 6 AufenthG-E sieht die einheitliche Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für den Ausländer, seinen Ehegatten oder Lebenspartner und seine minderjährigen ledigen Kinder vor. Erfüllen der Ausländer oder sein Ehegatte oder Lebenspartner einzelne Voraussetzungen der Norm nicht, so scheidet die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis für beide Partner wie auch für die minderjährigen ledigen Kinder aus. Dies begegnet in rechtlicher Hinsicht keinen Bedenken. Eine entsprechende Konzeption liegt § 60c AufenthG-E zugrunde.

Das Erfordernis des ununterbrochenen und fortwährenden Besitzes einer Duldung nach § 60c AufenthG für die Dauer von 30 Monaten ist der Sicherstellung einer gelungenen Integration des Ausländers in den Arbeitsmarkt zu dienen bestimmt und als solches zu begrüßen.

§ 25b Abs. 6 Halbs. 1 AufenthG-E beschränkt das Erfordernis hinreichender mündlicher Deutschkenntnisse (im Sinne des Niveaus A 2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprache, vgl. § 2 Abs. 10 und § 25b Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 AufenthG) auf den Ausländer. Ehegatten oder Lebenspartner müssen diese Voraussetzung nicht erfüllen. Deren Begünstigung gegenüber Ehegatten und Lebenspartnern

im Sinne von § 25b Abs. 4 Satz 1 AufenthG, die über diese Kenntnisse gemäß § 25b Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 AufenthG verfügen müssen, lässt sich für den Fall der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nur mit Blick auf regelmäßig kürzere Voraufenthaltszeiten rechtfertigen.

In § 25b Abs. 6 AufenthG-E sollte vor der Angabe "Absatz 1" das Wort "nach" durch die Wörter "unter den Voraussetzungen des" ersetzt und der Satz "Die Absätze 2 und 5 finden Anwendung." angefügt werden. Die Begründung zu § 25b Abs. 6 AufenthG-E lässt offen, ob es sich bei der vorgeschlagenen Norm um eine Rechtsgrund- oder eine Rechtsfolgenverweisung auf § 25b Abs. 1, 2 und 5 AufenthG handelt, mithin ob es neben der Erfüllung der Erteilungsvoraussetzungen des § 25b Abs. 6 AufenthG-E auch des Vorliegens der Erteilungsvoraussetzungen des § 25b Abs. 1 Satz 1 bis 3 AufenthG bedarf. Der Wortlaut der vorgeschlagenen Norm spricht mit Gewicht für die Annahme einer Rechtsgrundverweisung. Wird darin von § 25b Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AufenthG abgewichen und werden anstelle von § 25b Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 AufenthG eigenständige Regelungen zum Erfordernis hinreichender Kenntnisse der deutschen Sprache getroffen, so weist dies im Umkehrschluss darauf hin, dass auch die übrigen Voraussetzungen des § 25b Abs. 1 Satz 1 und 2 AufenthG Gegenstand der Prüfung sein sollen, mithin die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nur erfolgen soll, wenn eine nachhaltige Integration des geduldeten Ausländers zu bejahen ist. In die gleiche Richtung weist in binnensystematischer Hinsicht § 25b Abs. 4 AufenthG-E Mit Sinn und Zweck der Bleiberechtsregelung des § 25b AufenthG, Integrationsleistungen nachhaltig integrierter geduldeter Ausländer zu honorieren und diesen einen legalen Aufenthalt zu vermitteln, wäre es überdies nur schwerlich vereinbar, die Verweisung in § 25b Abs. 6 AufenthG-E auf Absatz 1 der Norm als Rechtsfolgenverweisung zu qualifizieren. Die eingangs angeregten Änderungen dienen der Klarstellung.

In der Entwurfsbegründung wird ausgeführt, die Verlängerung der nach § 25b Abs. 6 AufenthG-E erteilten Aufenthaltserlaubnis richte sich nach § 25b AufenthG. Dies ist konsequent, da die Voraussetzungen des § 25b Abs. 6 AufenthG-E nur auf die Erteilung, nicht hingegen auch auf eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis zugeschnitten sind, spiegelt sich im Wortlaut der Norm indes nicht wider. Wegen der systematischen Stellung des § 25b Abs. 6 AufenthG-E nach der für die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis einschlägigen Bestimmung des § 25b Abs. 5 AufenthG dürfte es sich auch insoweit empfehlen, an § 25b Abs. 6 AufenthG-E den Satz "Die Absätze 2 und 5 finden Anwendung." anzufügen.

3. Zu Art. 1 Nr. 4 Buchst. b Doppelbuchst. aa (§ 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 AufenthG-E)

Gemäß § 60a Abs. 6 S. 1 AufenthG darf einem Ausländer, der eine Duldung besitzt, die Ausübung einer Erwerbstätigkeit nicht erlaubt werden, wenn ... 3. er Staatsangehöriger eines sicheren Herkunftsstaates nach § 29a AsylG ist und sein nach dem 31. August 2015 gestellter Asylantrag abgelehnt oder zurückgenommen wurde, es sei denn, die Rücknahme erfolgte auf Grund einer Beratung nach § 24 Absatz 1 des Asylgesetzes beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, oder ein Asylantrag nicht gestellt wurde.

Für Geduldete aus sicheren Herkunftsstaaten besteht mit Absatz 6 Satz 1 Nummer 3 ein Versagungsgrund der Erwerbstätigkeit, wenn der ab dem 1. September 2015 gestellte Asylantrag abgelehnt wurde. In der Verwaltungspraxis hat sich herausgestellt,

dass teilweise Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten ihren Asylantrag zurücknehmen, wenn deutlich wird, dass dieser zu keinem Schutzstatus führt, um dadurch das Erwerbstätigkeitsverbot zu umgehen. Erfolgt die Rücknahme auf Grund einer entsprechenden Beratung durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Rahmen der Anhörung, erfüllt diese Rücknahme nicht den Versagungsgrund. Auch Ausländer, die nach irregulärer Einreise keinen Asylantrag gestellt haben, fallen bislang nicht unter diesen Versagungsgrund. Diese Fallgestaltungen werden mit der Ergänzung von Nummer 3 zukünftig ebenfalls erfasst.

Die Einbeziehung der Fälle einer nicht auf Grund einer Beratung durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge erfolgenden Rücknahme des Asylantrages und der unerlaubten Einreise ohne nachfolgende Asylantragstellung trägt der Verwaltungspraxis Rechnung und ist uneingeschränkt zu begrüßen⁷.

4. Zu Art. 1 Nr. 4 Buchst. b Doppelbuchst. bb (§ 60a Abs. 6 Satz 3 AufenthG-E)

Satz 1 Nummer 3 gilt bei unbegleiteten minderjährigen Ausländern nicht für die Rücknahme des Asylantrags oder den Verzicht auf die Antragstellung, wenn die Rücknahme oder der Verzicht auf das Stellen eines Asylantrags im Interesse des Kindeswohls erfolgte.

Mit der Ergänzung um einen neuen Satz 3 werden unbegleitete Minderjährige von der Ausdehnung des Versagungsgrundes von § 60a Absatz 6 Satz 1 Nummer 3 in den Fällen ausgenommen, in denen die Rücknahme eines nach § 42 Absatz 1 des Achten Buches Sozialgesetzbuch gestellten Asylantrags im Interesse des Kindeswohls erfolgte oder wenn ein Asylantrag aus diesem Grunde nicht gestellt wurde.

Die in § 60a Abs. 6 Satz 3 AufenthG-E vorgeschlagene Ausnahme von dem Ausschlussgrund des § 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 AufenthG-E knüpft an die Nichtstellung oder die Rücknahme eines Asylantrages aus Gründen des Kindeswohls an. Sie begegnet im Lichte des § 42 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 i.V.m. Abs. 2 Satz 4 und 5 SGB VIII⁸ keinen Bedenken.

5. Zu Art. 1 Nr. 5 (§§ 60b und 60c AufenthG-E)

a) § 60b AufenthG-E

§ 60b Ausbildungsduldung

⁷ Vgl. hierzu bereits Fleuß, Die Ausbildungsduldung im Sinne des § 60a Abs. 2 Satz 4 bis 12 AufenthG, VerwArch 2018, 261 (267).

⁸ § 42 Abs. 1 Satz 1 SGB VIII lautet: "Das Jugendamt ist berechtigt und verpflichtet, ein Kind oder einen Jugendlichen in seine Obhut zu nehmen, wenn ... 3. ein ausländisches Kind oder ein ausländischer Jugendlicher unbegleitet nach Deutschland kommt und sich weder Personensorge- noch Erziehungsberechtigte im Inland aufhalten.". § 42 Abs. 1 Satz 4 und 5 SGB VIII lautet: "Das Jugendamt ist während der Inobhutnahme berechtigt, alle Rechtshandlungen vorzunehmen, die zum Wohl des Kindes oder Jugendlichen notwendig sind; der mutmaßliche Wille der Personensorge- oder der Erziehungsberechtigten ist dabei angemessen zu berücksichtigen. Im Fall des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 3 gehört zu den Rechtshandlungen nach Satz 4, zu denen das Jugendamt verpflichtet ist, insbesondere die unverzügliche Stellung eines Asylantrags für das Kind oder den Jugendlichen in Fällen, in denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass das Kind oder der Jugendliche internationalen Schutz im Sinne des § 1 Absatz 1 Nummer 2 des Asylgesetzes benötigt; dabei ist das Kind oder der Jugendliche zu beteiligen.".

Der neue § 60b überführt die Regelungen zur Erteilung der Ausbildungsduldung, die bislang in § 60a Absatz 2 Satz 4 bis 12 enthalten waren, wegen ihres Umfangs und ihrer praktischen Bedeutung in eine eigene Norm. Diese Neufassung wurde neu strukturiert und enthält Ergänzungen und Klarstellungen, die unter anderem eine einheitliche Anwendung in den Ländern sicherstellen sollen.

Die Überführung des § 60a Abs. 2 Satz 4 bis 12 AufenthG in eine eigenständige Norm ist in Anbetracht der Ausweitung, die diese mit dem vorgeschlagenen § 60b AufenthG-E erfährt, unverzichtbar, um die Lesbarkeit des Gesetzestextes sicherzustellen. Die Erteilung der Ausbildungsduldung nach § 60b Abs. 1 AufenthG-E ist als gebundene Entscheidung ausgestaltet. § 60b Abs. 7 AufenthG-E sieht für bestimmte Konstellationen die Erteilung einer Ausbildungsduldung im Ermessenswege vor.

Im Unterschied zu § 60c AufenthG-E trifft § 60b AufenthG-E keine Regelung in Bezug auf die Erteilung einer Ausbildungsduldung für den Ehegatten oder Lebenspartner und etwaige minderjährige ledige Kinder des Auszubildenden. Dies ist für den Regelfall nicht zu beanstanden. Volljährigen Auszubildenden ist in aller Regel die vorübergehende Trennung von ihren ebenfalls ausreisepflichtigen Ehegatten und minderjährigen Kindern, mit denen dieser in familiärer Lebensgemeinschaft lebt, für die Dauer der Ausbildung zuzumuten. Nur ausnahmsweise werden Art. 6 Abs. 1 GG und Art. 8 Abs. 1 EMRK einer Trennung entgegenstehen⁹.

(1) Eine Duldung im Sinne von § 60a Absatz 2 Satz 3 ist zu erteilen, wenn der Ausländer in Deutschland

1. als Asylbewerber eine

a) qualifizierte Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf aufgenommen hat oder

b) Assistenz- oder Helferausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf aufgenommen hat, an die eine qualifizierte Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf, für den die Bundesagentur für Arbeit einen Engpass festgestellt hat, anschlussfähig ist und dazu eine Ausbildungsplatzzusage vorliegt, und nach Ablehnung des Asylantrags diese Berufsausbildung fortsetzen möchte oder

2. im Besitz einer Duldung nach § 60a ist und eine in Nummer 1 genannte Berufsausbildung aufnimmt.

In Fällen offensichtlichen Missbrauchs kann die Ausbildungsduldung versagt werden. Im Fall des Satzes 1 ist die Beschäftigungserlaubnis zu erteilen.

In Absatz 1 Satz 1 wird differenziert zwischen Ausländern, die bereits während des Asylverfahrens erlaubt eine Berufsausbildung aufgenommen haben (Nummer 1) und Ausländern, die erst im Status der Duldung eine Berufsausbildung aufnehmen (Nummer 2), da daran nach Absatz 2 teilweise unterschiedliche Erteilungsvoraussetzungen anknüpfen. Das Erfordernis einer vorangegangenen Duldung gilt nicht für Ausländer, die bis zum 31. Dezember 2016 in das Bundesgebiet eingereist sind. Diese können unmittelbar nach abgelehntem Asylantrag eine Ausbildungsduldung erhalten (siehe hierzu § 104 Absatz 17 in Nummer 7).

Mit Nummer 1 Buchstabe b wird zudem für beide Personengruppen der Anwendungsbereich der Ausbildungsduldung auf Ausbildungen in staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Assistenz- und Helferberufen ausgedehnt. Voraussetzung ist, dass in diesen Fällen daran eine qualifizierte Berufsausbildung in einem Mangelberuf anschlussfähig ist und hierfür bereits eine Ausbildungszusage des Ausbildungsbetriebs oder der Bildungseinrichtung vorliegt.

Wie bislang besteht bei Vorliegen der Voraussetzungen ein Anspruch auf die Erteilung der Ausbildungsduldung. Satz 2 räumt jedoch den Ausländerbehörden die Möglichkeit ein, in Fällen offensichtlichen Missbrauchs die Ausbildungsduldung zu versagen. Dies

⁹ Zu näheren Einzelheiten Fleuß, Die Ausbildungsduldung im Sinne des § 60a Abs. 2 Satz 4 bis 12 AufenthG, VerwArch 2018, 261 (293).

ist insbesondere gegeben bei Scheinausbildungsverhältnissen, die bei Ausbildungen zum Beispiel vorliegen können, bei denen von vornherein offenkundig ausgeschlossen ist, dass die Ausbildung zum Erfolg geführt werden kann, zum Beispiel wegen nicht vorhandener Sprachkenntnisse.

Für die auch nach der neuen Rechtslage erforderliche Beschäftigungserlaubnis steht den Ausländerbehörden bei Vorliegen der Voraussetzungen der Ausbildungsduldung kein Ermessen zu (Satz 3). Sie ist zu erteilen.

Die Erstreckung der Ausbildungsduldung in § 60b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. b (i.V.m. Nr. 2) AufenthG auf Ausbildungen in staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Assistenz- und Helferberufen ist der Umsetzung des Koalitionsvertrages zu dienen bestimmt, geht aber über diesen insoweit hinaus, als auch vergleichbar geregelte Assistenz- und Helferausbildungen einbezogen werden.

Im Hinblick auf § 60b Abs. 2 AufenthG-E wird in § 60b Abs. 1 Satz 1 AufenthG-E hinsichtlich der Anspruchsberechtigten zwischen Asylantragstellern und Inhabern einer Duldung nach Maßgabe der Grundnorm des § 60a AufenthG unterschieden. Die Ablehnung des Asylantrages muss in Bestandskraft erwachsen sein¹⁰. Für Ausländer, deren Einreise in das Bundesgebiet bis zum 31. Dezember 2016 erfolgt ist und die ihre Berufsausbildung vor dem 2. Oktober 2017 begonnen haben, findet § 60 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AufenthG-E gemäß der Übergangsregelung des § 104 Abs. 17 AufenthG-E in Bezug auf das Erfordernis des Besitzes einer Duldung keine Anwendung.

Wie § 60a Abs. 2 Satz 4 AufenthG vermittelt auch § 60b Abs. 1 Satz 1 AufenthG-E einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Duldung. Für den Fall eines offensichtlichen Missbrauchs wird in § 60b Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E ein Ermessensversagungsgrund eingeführt. In welchen Konstellationen ein offensichtlicher Missbrauch im Sinne der vorgeschlagenen Norm anzunehmen ist, wird im jeweiligen Einzelfall von der Rechtsprechung zu klären sein. Es liegt indes nicht zuletzt mit Blick auf das Berufsschulerfordernis nahe, dass nicht vorhandene oder gänzlich unzureichende Kenntnisse der deutschen Sprache einen Anhaltspunkt für einen solchen Missbrauch vermitteln.

§ 60b Abs. 1 Satz 3 AufenthG-E verpflichtet die Ausländerbehörde für den Fall, dass dem Ausländer nach § 60b Abs. 1 Satz 1 AufenthG-E eine Ausbildungsduldung zu erteilen ist, zur Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis. Im Unterschied zum geltenden Recht wird deren Erteilung nicht mehr in das Ermessen der Ausländerbehörde gestellt. Damit folgt die Entwurfsgeberin einerseits derjenigen obergerichtlichen Rechtsprechung, der zufolge das der Ausländerbehörde nach bisherigem Recht in § 4 Abs. 2 Satz 3 AufenthG für die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis eingeräumte Ermessen in Bezug auf die Ausbildungsduldung intendiertes Ermessen und daher im Regelfall eine Beschäftigungserlaubnis zu erteilen sei¹¹. Andererseits greift er insbesondere über die Ausgestaltung des § 60a Abs. 6 und des § 60b Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 AufenthG-E auch diejenige obergerichtliche Rechtsprechung auf, ausweislich derer die Beschäftigungserlaubnis etwa bei einer vorsätzlichen Verletzung der Passbeschaffungspflicht, einer möglichen Umgehung der in § 60a Abs. 6 AufenthG normierten Ausschlussgründe oder einer missbräuchlichen Ausnutzung dieser Regelung unter Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalls ermes-

¹⁰ Vgl. auch Fleuß, Die Ausbildungsduldung im Sinne des § 60a Abs. 2 Satz 4 bis 12 AufenthG, VerwArch 2018, 261 (265 ff.).

¹¹ Vgl. etwa VGH HE, Beschl. v. 15. Februar 2018 – 3 B 2137/17 –.

sensfehlerfrei versagt werden darf¹². Die vorgeschlagenen Änderungen dürften zu der im Koalitionsvertrag erstrebten Vereinheitlichung der Verwaltungspraxis führen. Unverändert gilt, dass die Beschäftigungserlaubnis zeitgleich mit der Ausbildungsduldung zu erteilen ist.

- (2) Die Ausbildungsduldung wird nicht erteilt, wenn
1. ein Ausschlussgrund nach § 60a Absatz 6 vorliegt,
 2. im Fall von Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 der Ausländer bei Antragstellung noch nicht sechs Monate im Besitz einer Duldung ist,
 3. die Identität nicht geklärt ist
 - a) bei Einreise in das Bundesgebiet bis zum 31. Dezember 2016 bis zur Beantragung der Ausbildungsduldung, oder
 - b) bei Einreise in das Bundesgebiet ab dem 1. Januar 2017 und vor dem ... [einsetzen: Datum des Tages des Inkrafttretens dieses Gesetzes] bis zur Beantragung der Ausbildungsduldung, spätestens jedoch bis zum ... [einsetzen: Datum des letzten Tages des auf das Inkrafttreten dieses Gesetzes folgenden fünften Monats] oder
 - c) bei Einreise in das Bundesgebiet nach dem ... [einsetzen: Datum des Tages vor Inkrafttreten dieses Gesetzes] innerhalb der ersten sechs Monate nach der Einreise; die Frist gilt als gewahrt, wenn der Ausländer innerhalb der in den Buchstaben a bis c genannten Frist alle erforderlichen und ihm zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen hat und die Identität erst nach dieser Frist geklärt werden kann, ohne dass der Ausländer dies zu vertreten hat,
 4. ein Ausschlussgrund nach § 18a Absatz 1 Nummer 6 oder 7 vorliegt oder
 5. im Fall von Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 zum Zeitpunkt der Antragstellung konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung, die in einem hinreichenden sachlichen und zeitlichen Zusammenhang zur Aufenthaltsbeendigung stehen, bevorstehen; diese konkreten Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung stehen bevor, wenn
 - a) eine ärztliche Untersuchung zur Feststellung der Reisefähigkeit veranlasst wurde,
 - b) der Ausländer einen Antrag zur Förderung mit staatlichen Mitteln einer freiwilligen Ausreise gestellt hat,
 - c) die Buchung von Transportmitteln für die Abschiebung eingeleitet wurde,
 - d) vergleichbar konkrete Vorbereitungsmaßnahmen zur Abschiebung des Ausländers eingeleitet wurden, es sei denn, es ist von vornherein absehbar, dass diese nicht zum Erfolg führen, oder
 - e) ein Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates gemäß Artikel 20 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 eingeleitet wurde.

In Absatz 2 werden die Versagungsgründe zusammengefasst.

Nummer 1 verweist auf die Beschäftigungsverbote nach § 60 Absatz 6.

Mit Nummer 2 wird für die Fälle, in denen die Berufsausbildung nach Ablehnung des Asylantrags aufgenommen werden soll, gefordert, dass der Ausländer vor Beantragung der Ausbildungsduldung bereits mindestens seit sechs Monaten im Besitz einer Duldung sein musste. Dieser Zeitraum gibt den Ausländerbehörden Gelegenheit, die Aufenthaltsbeendigung oder Maßnahmen zur Vorbereitung aufenthaltsbeendender Maßnahmen zu betreiben, wie zum Beispiel den Ausländer aufzufordern, sich einen Pass- oder Passersatz zu beschaffen.

Zwingende Voraussetzung nach Nummer 3 ist, dass vor Erteilung der Ausbildungsduldung die Identität des Ausländers geklärt ist. Diese neue Voraussetzung rechtfertigt sich daraus, dass die Ausbildungsduldung perspektivisch die Grundlage für den Wechsel in eine Aufenthaltserlaubnis ist. Nummer 3 ist im Unterschied zu § 5 Absatz 1 Nummer 1a jedoch nicht als Regelvoraussetzung ausgestaltet. Die Identität kann in Fällen, in denen kein Pass oder anderes Identitätsdokument mit Lichtbild vorliegt, auch durch andere geeignete Mittel nachgewiesen werden. So sind amtliche Dokumente aus dem Herkunftsstaat, die biometrische Merkmale und Angaben zur Person enthalten, geeignet, die die Möglichkeit der Identifizierung bieten, wie beispielsweise ein Führerschein, Dienstausweis oder eine Personenstandsurkunde mit Lichtbild. Können diese nicht beschafft werden, so können auch geeignete amtliche Doku-

¹² So etwa OVG NI, Beschl. v. 14. Dezember 2018 – 13 ME 480/18 –.

mente aus dem Herkunftsstaat ohne biometrische Merkmale zum Nachweis in Betracht kommen, wie beispielsweise eine Geburtsurkunde, Heiratsurkunde, Meldebescheinigung, Schulzeugnisse oder Schulbescheinigungen, wenn sie geeignet sind, auf ihrer Basis Pass- oder Passersatzpapiere zu beschaffen. Dies gilt auch für elektronisch abgelegte Identitätsdokumente mit Lichtbild. Im Übrigen gelten die allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätze zur Beweisführung zur Klärung der Identität.

Darüber hinaus wird in den Buchstaben a bis c festgelegt, bis wann die Identität geklärt sein muss. Während in den Buchstaben a und b Regelungen für Ausländer getroffen werden, die bereits vor Inkrafttreten dieses Gesetzes nach Deutschland eingereist sind, wird mit Buchstabe c eine Regelung für die Zeit nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes getroffen. Danach muss dann spätestens sechs Monate nach der Einreise in das Bundesgebiet die Identität geklärt worden sein, damit eine Person eine Ausbildungsduldung erhalten kann. Maßgeblich ist das Datum der Einreise, nicht das Datum des Asylbegehrens oder des Asylantrags. In den Fällen, in denen der Ausländer in den durch die Nummer 3 gesetzten Fristen alle ihm zumutbare Maßnahmen zur Identitätsklärung unternommen hat, diese jedoch nicht bis zum Ende der Frist abgeschlossen werden konnte, verhindert eine spätere Identitätsklärung nicht die Erteilung der Ausbildungsduldung. Hierbei muss insbesondere der Umstand berücksichtigt werden, dass es Asylsuchenden während des gesamten Asylverfahrens bis zu dessen unanfechtbaren Abschluss unzumutbar ist, sich einen Pass zu beschaffen oder in sonstiger Weise mit der Auslandsvertretung ihres Herkunftsstaates in Kontakt zu treten. Die Ausbildungsduldung kann in diesen Fällen frühestens ab dem Datum der geklärten Identität erteilt werden. Siehe hierzu auch Absatz 7.

Mit Nummer 4 werden die Versagungsgründe des § 18a Absatz 1 Nummer 6 und 7 übernommen, um auch insofern den Gleichlauf zu den Voraussetzungen der perspektivischen Aufenthaltserlaubnis herzustellen.

Mit Nummer 5 Buchstaben a bis e werden abschließend Konkretisierungen in Bezug auf konkret bevorstehende Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung vorgenommen, die in einem hinreichenden sachlichen und zeitlichen Zusammenhang zur Aufenthaltsbeendigung stehen und damit einen Ausschluss von der Ausbildungsduldung begründen. Dies ist erforderlich, um eine bundesweit einheitliche Anwendung der Ausbildungsduldung zu erreichen, nachdem sich hinsichtlich dieses Tatbestandsmerkmals in den Ländern unterschiedliche Verständnisse etabliert haben. Zunächst wird verdeutlicht, dass maßgeblicher Zeitpunkt für das Vorliegen von konkret bevorstehenden Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung der Zeitpunkt der Antragstellung auf eine Ausbildungsduldung ist. Des Weiteren werden mit den Buchstaben a bis e verschiedene Maßnahmen dargestellt, die konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung im Rahmen dieser Regelung darstellen.

Wurde in der ärztlichen Untersuchung zur Feststellung der Reisefähigkeit lediglich eine vorübergehende Reiseunfähigkeit festgestellt, die mit einer entsprechenden medizinischen Versorgung behandelt und behoben werden kann, stellt dies eine konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung dar. Demgegenüber verhindert eine längerfristige oder dauerhafte Reiseunfähigkeit nicht die Erteilung der Ausbildungsduldung.

Stellt der Ausländer nach Erteilung der Ausbildungsduldung einen Antrag zur Förderung der freiwilligen Ausreise mit staatlichen Mitteln, so stellt dies für sich noch keinen Grund für ein Erlöschen oder den Widerruf der Ausbildungsduldung dar. Mit der Ausreise erlischt jedoch die Ausbildungsduldung.

Die Buchung von Transportmitteln für die Abschiebung ist insbesondere dann eingeleitet, wenn für einen konkret benannten Ausländer ein Flug gebucht wurde, er in eine Liste für eine bevorstehende Sammelabschiebung aufgenommen wurde oder wenn auf Grund des Organisationsaufbaus die Ausländerbehörde über einen gesonderten Rückführungsbereich verfügt, der ausschließlich die praktische Durchführung von Rückführungen betreibt und die Ausländerakte innerhalb der Ausländerbehörde zu diesem Zweck an diese Organisationseinheit oder eine zentrale Behörde übergeben wurde.

Eine im Zeitpunkt der Antragstellung an den Betroffenen ergangene Aufforderung zu Pass- oder Passersatzbeschaffung stellt keine vergleichbar konkrete Vorbereitungsmaßnahme zur Abschiebung dar. Dagegen ist beispielsweise als vergleichbar konkrete Maßnahme zu bewerten, wenn vor Antragstellung ein Termin zur Vorstellung bei der Botschaft des Herkunftsstaates des Ausländers zur Vorbereitung der Rückführung vereinbart wurde, auch wenn der Termin selbst erst in einem angemessenen Zeitraum nach Antragstellung angesetzt ist. Ein Verfahren zur Bestimmung des zuständigen

Mitgliedstaats, das als konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung zu bewerten ist, ist nach Artikel 20 Absatz 1 nach der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 dann eingeleitet, sobald in Deutschland erstmals ein Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde. Kommt das daran anschließende Verfahren zur Prüfung der Zuständigkeit zum Ergebnis, dass Deutschland der für die Durchführung des Asylverfahrens zuständige Mitgliedstaat ist, erhält der Ausländer eine Aufenthaltsgestattung und unterliegt nicht mehr dem Anwendungsbereich der Ausbildungsduldung.

Weitere konkrete Vorbereitungsmaßnahmen sind beispielsweise ein Antrag auf Anordnung der Sicherungshaft (§ 62 Absatz 3) oder des Ausreisegewahrsams (§ 62b) sowie die Ankündigung des Widerrufs einer Duldung nach § 60a Absatz 5 Satz 4.

§ 60b Abs. 2 AufenthG-E normiert negative Erteilungsvoraussetzungen.

Die Regelung der Ausbildungsduldung in einer gesonderten Norm macht einen Verweis in § 60b Abs. 2 Nr. 1 AufenthG-E auf die Ausschlussgründe des § 60a Abs. 6 AufenthG-E erforderlich.

Im bisherigen Recht nicht enthalten ist das in § 60b Abs. 2 Nr. 2 AufenthG-E vorgesehene Erfordernis des Besitzes einer Duldung für die Fälle des § 60b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AufenthG-E. Dieser erfasst nur solche Personen, die im Besitz einer Duldung nach § 60a AufenthG sind. Nicht erfasst werden Personen, die gemäß § 60b AufenthG-E i.d.F. des Entwurfs eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (BT-Drs. 19/10047) allein im Besitz einer Duldung für Personen mit ungeklärter Identität sind¹³. Folglich steht den Ausländerbehörden künftig ein Zeitraum von sechs Monaten zur Vollziehung der Ausreisepflicht des Ausländers zur Verfügung, bevor dieser eine Ausbildungsduldung beantragen darf. Die Regelung trägt dem grundsätzlichen Vorrang der Beendigung des Aufenthalts eines vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländers gegenüber der Erteilung einer Ausbildungsduldung angemessenen Rechnung. § 60b AufenthG-E ist nicht dazu bestimmt, bei konkret möglicher Aufenthaltsbeendigung eine Bleibeperspektive für die Dauer der Ausbildung zu begründen¹⁴. Das Erfordernis des Besitzes einer Duldung nach § 60a AufenthG für die Dauer von sechs Monaten steht zudem in einem angemessenen Verhältnis zu dem Zweck der Sicherung des Fachkräftebedarfs. Dies gilt insbesondere auch deshalb, da Bezugspunkt für das Erfordernis des mindestens sechsmonatigen Besitzes einer Duldung nach § 60a AufenthG der Zeitpunkt nicht der Beantragung, sondern der Erteilung der Ausbildungsduldung ist. Für Ausländer, deren Einreise in das Bundesgebiet bis zum 31. Dezember 2016 erfolgt ist und die ihre Berufsausbildung vor dem 2. Oktober 2017 begonnen haben, findet § 60 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG-E gemäß der Übergangsregelung des § 104 Abs. 17 AufenthG-E keine Anwendung.

Im Unterschied zu § 60b Abs. 2 Nr. 2 AufenthG-E gilt § 60b Abs. 2 Nr. 3 AufenthG-E auch für die Fälle des § 60b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AufenthG-E. § 60b Abs. 2 Nr. 3 Auf-

¹³ § 60b AufenthG-E i.d.F. des Entwurfs eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (BT-Drs. 19/10047) lautet: "Einem vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer wird die Duldung im Sinne des § 60a als 'Duldung für Personen mit ungeklärter Identität' erteilt, wenn die Abschiebung aus von ihm selbst zu vertretenden Gründen nicht vollzogen werden kann, weil er das Abschiebungshindernis durch eigene Täuschung über seine Identität oder Staatsangehörigkeit oder durch eigene falsche Angaben selbst herbeiführt oder er zumutbare Handlungen zur Erfüllung der besonderen Passbeschaffungspflicht nach Absatz 2 Satz 1 und Absatz 3 Satz 1 nicht vornimmt. Dem Ausländer ist die Bescheinigung über die Duldung nach § 60a Absatz 4 mit dem Zusatz für 'Personen mit ungeklärter Identität' auszustellen."

¹⁴ Vgl. insoweit zu § 60a Abs. 2 Satz 4 AufenthG Fleuß, Die Ausbildungsduldung im Sinne des § 60a Abs. 2 Satz 4 bis 12 AufenthG, VerwArch 2018, 261 (283) m.w.N..

enthG-E trägt der hohen Bedeutung der Klärung der Identität des Ausländers angemessenen Rechnung. Die Identität des Ausländers ist geklärt, wenn personenbezogene Daten einer natürlichen Person zugeordnet werden können und die überprüfende Behörde die Überzeugung gewinnt, dass der Ausländer diejenige Person ist, für die er sich ausgibt. Identität und Staatsangehörigkeit sind in der Regel durch den Besitz eines gültigen Passes nachgewiesen. Die Erfüllung des Merkmals ist indes nicht allein auf diese Art und Weise möglich. Identität und Staatsangehörigkeit können auch durch andere amtliche Urkunden nachgewiesen werden, sofern Gegenstand der Überprüfung in dem Urkundenausstellungsverfahren auch die Richtigkeit der Verbindung von Person und Name ist¹⁵. Dem Ausländer obliegt es, alle ihm zumutbaren Möglichkeiten auszuschöpfen, seine Identität durch die Beschaffung und Vorlage geeigneter amtlicher Dokumente nachzuweisen. § 60 Abs. 2 Nr. 3 Halbs. 2 AufenthG normiert eine gesetzliche Fiktion, dass die Fristen des Halbsatzes 1 als gewahrt gelten, sofern der Ausländer innerhalb der Frist alle erforderlichen und ihm zumutbaren Maßnahmen für die Klärung seiner Identität ergriffen hat, auch wenn diese erst nach Ablauf der betreffenden Frist erfolgt. Die Ausbildungsduldung im Sinne des § 60b Abs. 1 AufenthG-E wird indes auch in diesem Fall erst nach der Klärung der Identität erteilt. § 60b Abs. 2 Nr. 3 AufenthG-E ist *lex specialis* gegenüber § 49 Abs. 3 Nr. 1 AufenthG.

Die Verweisung in § 60b Abs. 2 Nr. 4 AufenthG-E auf § 18a Abs. 1 Nr. 6 und 7 AufenthG begegnet keinen Bedenken.

§ 60b Abs. 2 Nr. 5 AufenthG-E präzisiert das derzeit noch in § 60a Abs. 2 Satz 4 AufenthG geregelte Merkmal des Nichtbevorstehens konkreter Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung¹⁶. Diese Voraussetzung sichert den in § 58 Abs. 1 Satz 1 AufenthG statuierten Vorrang der Aufenthaltsbeendigung. Danach ist der Ausländer abzuschieben, wenn die Ausreisepflicht vollziehbar ist, eine Ausreisefrist nicht gewährt wurde oder diese abgelaufen ist und die freiwillige Erfüllung der Ausreisepflicht nicht gesichert ist oder aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eine Überwachung der Ausreise erforderlich erscheint. Wie dargelegt gebührt der Beendigung des Aufenthalts eines vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländers grundsätzlich der Vorrang gegenüber der Erteilung auch einer Ausbildungsduldung. Als maßgeblich wird insoweit der Zeitpunkt der Antragstellung angesehen. Dies entspricht der wohl überwiegenden Rechtsprechung¹⁷. Mit Recht betont § 60b Abs. 2 Nr. 5 Halbs. 1 AufenthG-E das Erfordernis eines sachlichen und zeitlichen Zusammenhangs zur Aufenthaltsbeendigung. Hierbei kommt dem Katalog des § 60b Abs. 2 Nr. 5 Halbs. 2 AufenthG-E keine abschließende Bedeutung zu. Dies ergibt sich nicht nur aus der Entwurfsbegründung, sondern auch aus dem Wortlaut des § 60b Abs. 2 Nr. 4 AufenthG-E, dem zufolge auch vergleichbar konkrete Vorbereitungsmaßnahmen zur Abschiebung einbezogen werden, soweit diese eingeleitet wurden und nicht von vornherein absehbar ist, dass diese nicht zum Erfolg führen. Eine weitere Engführung würde zudem dem grundsätzlichen Vorrang der Aufenthaltsbeendigung zuwiderlaufen.

¹⁵ Fleuß, in: Dörig, Handbuch Migrations- und Integrationsrecht, 2018, § 5 Rn. 65 m.w.N..

¹⁶ Vgl. hierzu Fleuß, Die Ausbildungsduldung im Sinne des § 60a Abs. 2 Satz 4 bis 12 AufenthG, VerwArch 2018, 261 (283 ff.) m.w.N..

¹⁷ Vgl. zu dem zu § 60a Abs. 2 Satz 4 AufenthG vertretenen Meinungsspektrum Fleuß, Die Ausbildungsduldung im Sinne des § 60a Abs. 2 Satz 4 bis 12 AufenthG, VerwArch 2018, 261 (283 f.) m.w.N..

(3) Der Antrag auf Erteilung der Ausbildungsduldung kann frühestens sieben Monate vor Beginn der Berufsausbildung gestellt werden. Die Ausbildungsduldung nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 wird frühestens sechs Monate vor Beginn der Berufsausbildung erteilt. Sie wird erteilt, wenn zum Zeitpunkt der Antragstellung auf Erteilung der Ausbildungsduldung die Eintragung des Ausbildungsvertrages in das Verzeichnis der Berufsausbildungsverhältnisse bei der zuständigen Stelle bereits beantragt wurde oder die Eintragung erfolgt ist oder, soweit eine solche Eintragung nicht erforderlich ist, der Ausbildungsvertrag mit einer staatlichen oder staatlich anerkannten Bildungseinrichtung geschlossen wurde oder die Zustimmung einer staatlichen oder staatlich anerkannten Bildungseinrichtung zu dem Ausbildungsvertrag vorliegt. Die Ausbildungsduldung wird für die im Ausbildungsvertrag bestimmte Dauer der Berufsausbildung erteilt.

Absatz 3 Satz 1 und 2 gelten nur für die Fälle, in denen die Berufsausbildung erst im Status der Duldung aufgenommen wird; Satz 3 gilt auch für die Fälle, in denen als Asylbewerber die Berufsausbildung aufgenommen wurde. Mit Satz 1 wird ein frühestmöglicher Zeitpunkt für die Antragstellung auf eine Ausbildungsduldung festgelegt. Dieser beträgt sieben Monate vor dem im Ausbildungsvertrag genannten Datum der Aufnahme der Berufsausbildung. Sind die Voraussetzungen für die Erteilung der Ausbildungsduldung erfüllt, kann die Ausbildungsduldung frühestens sechs Monate vor Beginn der Berufsausbildung erteilt werden; für den Zeitraum zwischen Antragstellung und dem frühestmöglichen Zeitpunkt der Erteilung der Ausbildungsduldung ist eine Duldung nach § 60a zu erteilen. Voraussetzung dazu ist grundsätzlich, dass zum Zeitpunkt der Erteilung der Ausbildungsduldung der Berufsausbildungsvertrag in das Verzeichnis der Berufsausbildungsverhältnisse bei der zuständigen Stelle (vergleiche insbesondere gemäß § 34 Berufsbildungsgesetz oder § 28 Absatz 1 Handwerksordnung) eingetragen ist oder in den Fällen, in denen die Berufsausbildung in vorwiegend schulischer Form erfolgt, eine Bestätigung der Ausbildungseinrichtung über die Zulassung vorliegt. Es ist aber auch ausreichend, wenn bei Antragstellung auf die Ausbildungsduldung ein Nachweis darüber erbracht wird, dass die Eintragung des Berufsausbildungsvertrags in das Verzeichnis der Berufsausbildungsverhältnisse bei der zuständigen Stelle beantragt wurde. Bei frühzeitig abgeschlossenen Berufsausbildungsverträgen wird mit dem Ein-Monatszeitraum zwischen Beantragung und Erteilung der Ausbildungsduldung ein Zeitraum abgedeckt, in dem erfahrungsgemäß in der Regel die Eintragung erfolgt ist. Liegt zum Erteilungszeitpunkt noch kein Nachweis über die Eintragung vor, ist seitens der Ausländerbehörde zu prüfen, ob gegebenenfalls ein Scheinausbildungsverhältnis vorliegt. Mit Satz 3 wird die bislang geltende Regelung zur Erteilungsdauer übernommen.

§ 60b Abs. 3 Satz 1 und 2 AufenthG-E regelt den Zeitrahmen für die Beantragung und die Erteilung der Ausbildungsduldung in den Fällen des § 60b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AufenthG-E. Der zeitliche Bezug zu dem Beginn der Berufsausbildung wird hierbei großzügig bemessen. Der grundsätzliche Vorrang der Aufenthaltsbeendigung steht einer weiteren Vorverlagerung des Beginns des Antragszeitraums entgegen.

Das in § 60b Abs. 3 Satz 3 AufenthG-E statuierte Erfordernis der Erfüllung der Eintragungsvoraussetzungen begegnet im Zusammenwirken mit der Fristbestimmung des § 60b Abs. 3 Satz 2 AufenthG-E keinen Bedenken¹⁸.

Maßgeblich für die in § 60b Abs. 3 Satz 4 AufenthG-E vorgesehene Geltungsdauer der Duldung ist die im Ausbildungsvertrag bestimmte Dauer der Berufsausbildung. Diese beträgt zumeist drei Jahre, kann aber im Einzelfall etwa infolge der Anrechenbarkeit einer beruflichen Vorbildung verkürzt (vgl. die §§ 7 und 8 Abs. 1 BBiG) oder in Ausnahmefällen mit dem Ziel der Erreichung des Ausbildungsziels auch verlängert

¹⁸ Zu näheren Einzelheiten Fleuß, Die Ausbildungsduldung im Sinne des § 60a Abs. 2 Satz 4 bis 12 AufenthG, VerwArch 2018, 261 (273 f.).

(vgl. § 8 Abs. 2 BBiG) werden. § 60b Abs. 3 Satz 4 AufenthG-E ist für den Fall, dass der Ausländer die Ausbildung in den Fällen des § 60b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AufenthG-E bereits vor Erteilung der Ausbildungsduldung aufgenommen hat, dahingehend auszulegen, dass sich die Geltungsdauer um die bereits verstrichene Ausbildungszeit verringert. § 60a Abs. 3 Satz 4 AufenthG-E eröffnet der Ausländerbehörde kein Ermessen, dem Ausländer eine Ausbildungsduldung zunächst für einen kürzeren Zeitraum, etwa für die Dauer einer Probezeit oder für einzelne Ausbildungsjahre, zu erteilen. Offen ist, ob dem Ausländer im Falle des Nichtbestehens der Abschlussprüfung oder etwaiger Zwischenprüfungen Gelegenheit zu geben ist, eine ausbildungsrechtlich vorgesehene Wiederholungsprüfung abzulegen, sofern er dies unverzüglich, mithin ohne schuldhaftes Zögern verlangt¹⁹.

(4) Die Ausbildungsduldung erlischt, wenn ein Ausschlussgrund nach § 18a Absatz 1 Nummer 6 oder 7 eintritt oder die Ausbildung nicht mehr betrieben oder abgebrochen wird.

In Absatz 4 werden die bisherigen Gründe für das Erlöschen zusammengefasst und ergänzt um den Erlöschenstatbestand des Vorliegens von Bezügen zu extremistischen oder terroristischen Organisationen oder deren Unterstützung.

§ 60b Abs. 4 AufenthG-E unterliegt keinen Bedenken. Die Ausbildungsduldung erlischt kraft Gesetzes, ohne dass es insoweit einer behördlichen Verfügung oder Feststellung bedarf.

(5) Wird die Ausbildung nicht betrieben oder abgebrochen, ist die Bildungseinrichtung verpflichtet, dies unverzüglich, in der Regel innerhalb einer Woche, der zuständigen Ausländerbehörde schriftlich oder elektronisch mitzuteilen. In der Mitteilung sind neben den mitzuteilenden Tatsachen und dem Zeitpunkt ihres Eintritts die Namen, Vornamen und die Staatsangehörigkeit des Ausländers anzugeben.

(6) Wird das Ausbildungsverhältnis vorzeitig beendet oder abgebrochen, wird dem Ausländer einmalig eine Duldung für sechs Monate zum Zweck der Suche nach einem weiteren Ausbildungsplatz zur Aufnahme einer Berufsausbildung nach Absatz 1 erteilt. Die Duldung wird für sechs Monate zum Zweck der Suche nach einer der erworbenen beruflichen Qualifikation entsprechenden Beschäftigung verlängert, wenn nach erfolgreichem Abschluss der Berufsausbildung, für die die Duldung erteilt wurde, eine Weiterbeschäftigung im Ausbildungsbetrieb nicht erfolgt; die zur Arbeitsplatzsuche erteilte Duldung darf für diesen Zweck nicht verlängert werden.

Mit den Absätzen 5 und 6 werden die bisherigen Sätze 7 bis 12 des § 60a Absatz 2 übernommen. In Satz 1 wird durch die Ergänzung klargestellt, dass auch Bildungseinrichtungen abweichend von § 87 zur Mitteilung verpflichtet sind, wenn die Ausbildung nicht betrieben wird oder abgebrochen wurde.

§ 60b Abs. 5 und 6 AufenthG-E unterliegt keinen Bedenken. Ein Nichtbetreiben der Ausbildung setzt voraus, dass der Ausländer es unterlässt, das ihm im Rahmen des Ausbildungsgangs unterbreitete Angebot der Vermittlung der beruflichen Handlungsfähigkeit und des Erwerbs der erforderlichen Berufserfahrungen anzunehmen. Während das Nichtbetreiben der Ausbildung an ein Unterlassen allein des Ausländers anknüpft, setzt der Abbruch derselben ein positives Tun sei es des Ausländers, sei es des Ausbildungsbetriebs voraus²⁰.

¹⁹ Hierzu Fleuß, Die Ausbildungsduldung im Sinne des § 60a Abs. 2 Satz 4 bis 12 AufenthG, VerwArch 2018, 261 (287 f.).

²⁰ Fleuß, Die Ausbildungsduldung im Sinne des § 60a Abs. 2 Satz 4 bis 12 AufenthG, VerwArch 2018, 261 (289).

(7) Eine Duldung nach Absatz 1 Satz 1 kann unbeachtlich des Absatzes 2 Nummer 3 erteilt werden, wenn der Ausländer die erforderlichen und ihm zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen hat.

Mit Absatz 7 wird den Fällen Rechnung getragen, in denen die Klärung der Identität nicht herbeigeführt werden konnte, obwohl der Ausländer alle erforderlichen und zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen hat. In diesen Fällen besteht kein Anspruch auf Erteilung der Ausbildungsduldung, die Erteilung der Ausbildungsduldung im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 ist aber im Ermessen der Ausländerbehörde möglich. Für die Duldung nach Absatz 7 gelten die gleichen besonderen Rechte wie für die Duldung nach Absatz 1.

§ 60b Abs. 7 AufenthG-E stellt die Erteilung der Ausbildungsduldung für den Fall in das pflichtgemäße Ermessen der Ausländerbehörde, dass der Ausländer die erforderlichen und ihm zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen hat, diese Maßnahmen jedoch nicht zu einer Klärung der Identität geführt haben. Die Norm relativiert nicht die von dem Ausländer diesbezüglich zu unternehmenden Anstrengungen.

(8) § 60a bleibt im Übrigen unberührt.

Absatz 8 dient der Klarstellung, dass im Vorfeld einer Ausbildungsduldung oder zusätzlich zu ihr Duldungen nach § 60a aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen oder aus anderen dringenden humanitären oder persönlichen Gründen, beispielsweise wegen Krankheit, oder erheblichen öffentlichen Interessen weiterhin erteilt werden können. Da die Erteilung einer Duldung zum Zweck der Berufsausbildung nunmehr in § 60b geregelt ist, kann das Absolvieren einer Berufsausbildung allein jedoch kein Grund für die Erteilung einer Duldung nach § 60a Absatz 2 Satz 3 sein. Dies gilt auch dann, wenn die Ausbildungsduldung aus Ausschluss- oder Versagungsgründen nach § 60b nicht erteilt werden kann. Dem steht jedoch nicht entgegen, im Fall der Duldung nach § 60a aus tatsächlichen oder rechtlichen oder aus anderen dringenden humanitären oder persönlichen Gründen oder erheblichen öffentlichen Interessen eine Beschäftigungserlaubnis für eine Ausbildung zu erteilen, wenn kein Versagungsgrund nach § 60a Absatz 6 vorliegt. Diese Duldung kann jedoch nicht mit den besonderen Rechten der Ausbildungsduldung, insbesondere dem langfristigen Erteilungszeitraum verbunden werden.

§ 60a Abs. 8 AufenthG-E ermächtigt oder verpflichtet entgegen der insoweit missverständlichen Entwurfsbegründung nicht zur zeitgleichen Ausstellung mehrerer Duldungsbescheinigungen, sondern bringt zum Ausdruck, dass eine derartige Duldungsbescheinigung auf der Erfüllung weiterer Duldungsgründe neben den Voraussetzungen des § 60b AufenthG-E gestützt sein kann.

b) § 60c AufenthG-E

§ 60c Beschäftigungsduldung

Mit § 60c werden klare Kriterien für eine Duldung nach § 60a Absatz 2 Satz 3 definiert, die Ausreisepflichtigen, die durch ihre Erwerbstätigkeit ihren Lebensunterhalt sichern und gut integriert sind, durch ihre dreißigmonatige Erteilungsdauer und die Perspektive des Hereinwachsens in einen Aufenthaltstitel nach § 25b oder der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18a einen verlässlichen Status vermittelt.

§ 60c Abs. 1 AufenthG-E normiert einen Regelanspruch des beschäftigten Ausländers und seines Ehegatten oder Lebenspartners auf Erteilung einer Beschäftigungsduldung. Der Wortlaut der Norm stellt über das Wort "und" klar, dass die Beschäfti-

gungsduldung nicht nur dem Ausländer, sondern auch seinem Ehegatten oder Lebenspartner erteilt werden soll. Die Entwurfsbegründung verdeutlicht, dass die Beschäftigungsduldung nur beiden oder niemandem zu erteilen ist. § 60c AufenthG-E regelt für die jeweiligen tatbestandlichen Voraussetzungen differenzierend, ob nur der Ausländer oder auch sein Ehegatte oder Lebenspartner diese erfüllen muss. Erfüllt einer der Partner die betreffende Voraussetzung nicht, so scheidet damit gleichzeitig die Erteilung der Beschäftigungsduldung für den anderen Partner aus. Trotz Erfüllung der Erteilungsvoraussetzungen können atypische Umstände des Einzelfalles die Versagung der Erteilung der Beschäftigungsduldung rechtfertigen.

§ 60c Abs. 1 AufenthG-E begrenzt die Duldungsdauer auf 30 Monate. Hiernach schließt sich nach der Vorstellung der Entwurfsgeberin die Legalisierung des Aufenthalts des Ausländers nach § 25b Abs. 6 AufenthG-E an.

§ 60c Abs. 4 AufenthG-E sieht für bestimmte Konstellationen die Erteilung einer Beschäftigungsduldung im Ermessenswege vor. Die Erteilung der Beschäftigungsduldung für die in familiärer Lebensgemeinschaft lebenden minderjährigen Kinder des Ausländers ist in § 60c Abs. 2 AufenthG als gesetzlicher Anspruch ausgestaltet.

(1) Einem ausreisepflichtigen Ausländer und seinem Ehegatten oder seinem Lebenspartner ist in der Regel eine Duldung nach § 60a Absatz 2 Satz 3 für 30 Monate zu erteilen, wenn

1. ihre Identitäten geklärt sind

a) bei Einreise in das Bundesgebiet bis zum 31. Dezember 2016 und am ... [einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes] vorliegenden Beschäftigungsverhältnis nach Absatz 1 Nummer 2 bis zur Beantragung der Beschäftigungsduldung oder

b) bei Einreise in das Bundesgebiet bis zum 31. Dezember 2016 und am ... [einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes] nicht vorliegenden Beschäftigungsverhältnis nach Absatz 1 Nummer 2 bis zum ... [einsetzen: Datum des letzten Tages des auf das Inkrafttreten dieses Gesetzes folgenden fünften Monats] oder

c) bei Einreise in das Bundesgebiet zwischen dem 1. Januar 2017 und dem ... [einsetzen: Tag vor dem Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes] spätestens bis zum ... [einsetzen: Datum des letzten Tages des auf das Inkrafttreten dieses Gesetzes folgenden fünften Monats] oder

d) bei Einreise in das Bundesgebiet ab dem ... [einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes] innerhalb der ersten sechs Monate nach der Einreise;

die Frist gilt als gewahrt, wenn der Ausländer und sein Ehegatte innerhalb der in den Buchstaben a bis d genannten Frist alle erforderlichen und ihm zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen haben und die Identitäten erst nach dieser Frist geklärt werden können, ohne dass sie dies zu vertreten haben,

2. der ausreisepflichtige Ausländer seit mindestens zwölf Monaten im Besitz einer Duldung ist,

3. der ausreisepflichtige Ausländer seit mindestens 18 Monaten eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einer regelmäßigen Arbeitszeit von mindestens 35 Stunden pro Woche ausübt; bei Alleinerziehenden gilt eine regelmäßige Arbeitszeit von mindestens 20 Stunden pro Woche,

4. der Lebensunterhalt des ausreisepflichtigen Ausländers innerhalb der letzten zwölf Monate vor Beantragung der Beschäftigungsduldung durch seine Beschäftigung gesichert war,

5. der Lebensunterhalt des ausreisepflichtigen Ausländers durch seine Beschäftigung gesichert ist,

6. der ausreisepflichtige Ausländer über hinreichende mündliche Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt,

7. der ausreisepflichtige Ausländer und sein Ehegatte oder sein Lebenspartner nicht wegen einer im Bundesgebiet begangenen vorsätzlichen Straftat verurteilt wurde, wobei Verurteilungen im Sinne von § 32 Absatz 2 Nummer 5 Buchstabe a des Bundeszentralregistergesetzes wegen Straftaten, die nach dem Aufenthaltsgesetz oder dem

Asylgesetz nur von Ausländern begangen werden können, grundsätzlich außer Betracht bleiben,

8. der ausreisepflichtige Ausländer und sein Ehegatte oder sein Lebenspartner keine Bezüge zu extremistischen oder terroristischen Organisationen haben und diese auch nicht unterstützen,

9. für die in familiärer Lebensgemeinschaft lebenden minderjährigen ledigen Kinder im schulpflichtigen Alter deren tatsächlicher Schulbesuch nachgewiesen wird und bei den Kindern keiner der in § 54 Absatz 2 Nummer 1 bis 2 genannten Fälle vorliegt und die Kinder nicht wegen einer vorsätzlichen Straftat nach § 29 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Betäubungsmittelgesetzes rechtskräftig verurteilt worden sind und

10. der ausreisepflichtige Ausländer und sein Ehegatte oder sein Lebenspartner einen Integrationskurs, soweit sie zu einer Teilnahme verpflichtet wurden, erfolgreich abgeschlossen haben oder den Abbruch nicht zu vertreten haben.

Durch die gewählte Formulierung in Absatz 1 wird ausdrücklich darauf abgestellt, dass dort, wo Erteilungsvoraussetzungen auf den Ausländer, den Ehegatten oder den Lebenspartner Bezug nehmen, diese Voraussetzungen von beiden Personen zu erfüllen sind. Die dem Ehegatten oder dem Lebenspartner zu erteilende Duldung ist somit keine rein akzessorische Duldung nach § 60a Absatz 2 Satz 3, sondern ebenfalls eine Duldung nach § 60a Absatz 2 Satz 3 in Verbindung mit § 60c. Erfüllt einer der beiden Personen eine oder mehrere der für beide Personen geltenden Voraussetzungen nicht, kommt jedenfalls die Erteilung der Beschäftigungsduldung nach § 60a Absatz 2 Satz 3 in Verbindung mit § 60c für kein Familienmitglied in Betracht. Die Beschäftigungsduldung kann also nicht für einzelne Familienmitglieder erteilt werden, wenn die Voraussetzungen nach § 60c, die andere Familienmitglieder erfüllen müssen, nicht vorliegen. Dies gilt auch für Lebenspartner des Ausländers.

Nach Absatz 1 Nummer 1 muss die Identität des Ausländers, seines Ehegatten oder seines Lebenspartners geklärt sein. In Bezug auf die Anforderungen an die zum Nachweis der Identität geeigneten Dokumente wird auf die Begründung zu § 60b Absatz 2 Nummer 3 verwiesen. Wie bei § 60b werden mit Buchstaben a bis c Übergangsregelungen für Einreisen im zurückliegenden Zeitraum und mit Buchstabe d eine Regelung für die Zeit nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes getroffen. Danach muss für die Erteilung der Beschäftigungsduldung spätestens sechs Monate nach der Einreise in das Bundesgebiet die Identität geklärt sein. In den Fällen, in denen der Ausländer in den durch die Nummer 1 gesetzten Fristen alle ihm zumutbare Maßnahmen zur Identitätsklärung unternommen hat, diese jedoch nicht bis zum Ende der Frist abgeschlossen werden konnte, verhindert eine spätere Identitätsklärung nicht den Anspruch auf die Erteilung der Beschäftigungsduldung. Die Beschäftigungsduldung kann frühestens ab dem Datum der geklärten Identität erteilt werden. Siehe im Übrigen auch Absatz 4.

Durch die Anforderung des Besitzes einer Duldung seit zwölf Monaten in Absatz 1 Nummer 2 wird ausgeschlossen, dass unter Umständen die Beschäftigungsduldung direkt anschließend an einen ablehnenden Asylbescheid erteilt wird. Der Zeitraum gibt den Ausländerbehörden die Möglichkeit, aufenthaltsbeendende Maßnahmen durchzuführen.

An die in Absatz 1 Nummer 3 enthaltene Voraussetzung einer 18-monatigen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung werden zwar keine Anforderungen in Bezug auf die Qualifikation gestellt, diese muss jedoch mindestens 35 Stunden pro Woche betragen. Bei Alleinerziehenden muss die wöchentliche Arbeitszeit mindestens 20 Stunden pro Woche betragen.

Neben dem Erfordernis in Absatz 1 Nummer 4, in den letzten zwölf Monaten vor Antragstellung den Lebensunterhalt vollständig eigenständig gesichert zu haben, kommt mit der Anforderung von Absatz 1 Nummer 5 zum Ausdruck, dass der Lebensunterhalt des Ausländers auch weiterhin gesichert sein muss. Diese Nummer ist insofern von Bedeutung, als bei Wegfall der eigenständigen Lebensunterhaltssicherung ein Widerrufsgrund nach Absatz 3 Satz 1 gegeben ist. Der Lebensunterhalt muss jedoch allein für die erwerbstätige Person gesichert sein, nicht für den Ehegatten oder den Lebenspartner und Kinder.

Die Intention der Beschäftigungsduldung, gut integrierte Geduldete zu erfassen, kommt in Absatz 1 Nummer 6 zum Ausdruck, nach der der Ausländer mindestens über hinreichende mündliche deutsche Sprachkenntnisse verfügen muss, auch wenn er zuvor keinen Zugang zu einem Integrationskurs hatte.

Vom Erwerb der Beschäftigungsduldung sind Ausländer nach Nummer 7 ausgeschlossen, die unabhängig vom Strafmaß wegen einer vorsätzlichen Straftat verurteilt wurden. Außer Betracht bleiben grundsätzlich Straftaten, die nach dem Aufenthaltsgesetz oder dem Asylgesetz nur von Ausländern begangen werden können und zu Verurteilungen auf eine Geldstrafe von nicht mehr als neunzig Tagessätzen geführt haben. Der Ausschlussgrund ist auch erfüllt, wenn nur der Ausländer, der Ehegatte oder der Lebenspartner wegen einer oben genannten Straftat verurteilt wurde.

Nach Nummer 8 sind der Ausländer, sein Ehegatte oder sein Lebenspartner vom Erwerb der Beschäftigungsduldung ausgeschlossen, wenn sie Bezüge zu extremistischen oder terroristischen Organisationen haben oder diese unterstützen. Auch hier ist der Ausschlussgrund erfüllt, wenn nur der Ausländer oder der Ehegatte diesen Ausschlussgrund erfüllt.

Da aus der Beschäftigungsduldung ein Übergang in die Aufenthaltserlaubnis nach § 25b möglich ist, wird in Absatz 1 Nummer 9 wie in § 25b Absatz 1 Nummer 5 gefordert, dass die mit ihm in familiärer Lebensgemeinschaft lebenden Kinder im schulpflichtigen Alter tatsächlich die Schule besuchen müssen. Weiter dürfen die Kinder keine der in § 54 Absatz 2 Nummer 1 bis 2 genannten Taten begangen haben oder wegen eines vorsätzlichen Verstoßes gegen § 29 Absatz 1 Nummer 1 des Betäubungsmittelgesetzes rechtskräftig verurteilt worden sein. Dies betrifft, wer Betäubungsmittel unerlaubt anbaut, herstellt, mit ihnen Handel treibt, sie, ohne Handel zu treiben, einführt, ausführt, veräußert, abgibt, sonst in den Verkehr bringt, erwirbt oder sich in sonstiger Weise verschafft.

Zusätzlich müssen der Geduldete, sein Ehegatte oder sein Lebenspartner nach Absatz 1 Nummer 10 an einem Integrationskurs teilgenommen und diesen erfolgreich abgeschlossen haben, soweit sie durch die zuständigen Behörden nach § 44 Absatz 4 zur Teilnahme verpflichtet wurden und ein Kursplatz tatsächlich zur Verfügung stand.

§ 60c Abs. 1 Nr. 1 AufenthG-E ist im Gegensatz zu § 60b Abs. 2 Nr. 3 AufenthG-E als positive Erteilungsvoraussetzung ausgestaltet, verfolgt im Übrigen jedoch das gleiche Konzept. Die Erteilung der Beschäftigungsduldung kann danach erst erfolgen, wenn die Identität sowohl des Ausländers als auch seines Ehegatten geklärt ist. In § 60c Abs. 1 Nr. 1 Halbs. 2 AufenthG-E sind nach dem Wort "Ehegatten" die Wörter "oder seines Lebenspartners" einzufügen. Die Nichteinbeziehung des Lebenspartners beruht auf einem redaktionellen Versehen, wie dem Inhalt der Entwurfsbegründung zu entnehmen ist.

Mit der 12-Monatsfrist des § 60c Abs. 1 Nr. 2 AufenthG-E verfolgt die Entwurfsgeberin das Ziel, dem grundsätzlichen Vorrang der Aufenthaltsbeendigung zur Durchsetzung zu verhelfen. Dagegen ist rechtlich nichts zu erinnern. Bezugspunkt ist der Zeitpunkt der Erteilung der Ausbildungsduldung. Kurzfristige Unterbrechungen, die der Ausländer nicht zu vertreten hat, sind nach § 60c Abs. 3 Satz 2 AufenthG-E unschädlich.

Voraussetzung für die Erteilung einer Beschäftigungsduldung ist gemäß § 60c Abs. 1 Nr. 3 AufenthG-E, dass der ausreisepflichtige Ausländer seit mindestens 18 Monaten eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einer regulären Arbeitszeit von mindestens 35 Stunden pro Woche, bei Alleinerziehenden von mindestens 20 Stunden pro Woche ausübt. Sowohl der 18-Monatszeitraum als auch das Wochenarbeitsanfordernis dienen dazu sicherstellen, dass eine gewisse Integration des Ausländers in den Arbeitsmarkt bereits erfolgt ist. Anforderungen an die Art der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung werden ebenso wenig gestellt wie an die Qualifikation für deren Ausübung. Auch insoweit sind kurzfristige Unterbrechungen, die der Ausländer nicht zu vertreten hat, nach § 60c Abs. 3 Satz 2 AufenthG-E unschädlich.

Obgleich die Beschäftigungsduldung nicht nur dem Ausländer, sondern auch dessen Ehegatten oder Lebenspartner und den minderjährigen ledigen Kindern erteilt werden soll, statuiert § 60c Abs. 1 Nr. 4 AufenthG das Erfordernis der Lebensunterhaltssicherung innerhalb der letzten zwölf Monate vor Beantragung der Beschäftigungsduldung nur für den Ausländer selbst, nicht hingegen auch für die übrigen Angehörigen der Bedarfsgemeinschaft. Der Ausländer muss indes in dem zurückliegenden Zeitraum in der Lage gewesen sein, seinen Lebensunterhalt vollständig aus dem aus der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung erzielten Erwerbseinkommen zu bestreiten. Etwaige andere Einkünfte und sonstiges Vermögen sind in diesem Zusammenhang außer Betracht zu lassen.

Gemäß § 60c Abs. 1 Nr. 5 AufenthG-E muss der Lebensunterhalt des Ausländers auch noch im Zeitpunkt der Erteilung der Beschäftigungsduldung vollständig aus dem aus der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung erzielten Einkommen bestritten werden können. Auch hier gilt, dass es unschädlich ist, dass das Erwerbseinkommen nicht zugleich auch die Sicherung des Lebensunterhalts des Ehegatten oder Lebenspartners und der minderjährigen Kinder erlaubt.

Den Willen der Entwurfsgeberin, nur bereits gut integrierte Ausländer in den Genuss einer Beschäftigungsduldung kommen zu lassen, spiegelt sich auch in dem in § 60c Abs. 1 Nr. 6 AufenthG-E normierten Erfordernis des Besitzes hinreichender mündlicher Kenntnisse der deutschen Sprache wider. Auch insoweit hebt der Entwurf allein auf entsprechende Sprachkenntnisse des Ausländers selbst, nicht jedoch auch des Ehegatten oder Lebenspartners und der minderjährigen ledigen Kinder ab.

Demgegenüber schließt auch die Straffälligkeit allein des Ehegatten oder Lebenspartners innerhalb des von § 60c Abs. 1 Nr. 7 AufenthG-E gezogenen Rahmens die Erteilung einer Beschäftigungsduldung aus. Dem Gesetzgeber ist es rechtlich unbenommen, das Erfordernis der Straffreiheit vergleichsweise streng auszugestalten.

Dementsprechend begegnet auch die Übernahme der Voraussetzung des § 18a Abs. 1 Nr. 6 AufenthG in § 60c Abs. 1 Nr. 8 AufenthG-E und deren Erstreckung auf den Ehegatten oder Lebenspartner keinen rechtlichen Bedenken.

Die in § 60c Abs. 1 Nr. 9 AufenthG-E statuierten Erfordernisse eines tatsächlichen Schulbesuchs, des Fehlens eines Ausweisungsinteresses im Sinne des § 54 Abs. 2 Nr. 1 bis 2 AufenthG und des Unterbleibens einer rechtskräftigen Verurteilung wegen einer vorsätzlichen Straftat nach § 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BtMG erstreckt sich auf sämtliche mit dem Ausländer und seinem Ehegatten oder Lebenspartner in familiärer Lebensgemeinschaft lebende Kinder, mithin auch auf die Kinder des Ehegatten oder Lebenspartners, zu denen der Ausländer in keinem Verwandtschaftsverhältnis steht. Das Erfordernis des Nachweises eines tatsächlichen Schulbesuchs entspricht § 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 AufenthG.

Der Sicherstellung einer bereits erfolgten Integration gilt auch das in § 60c Abs. 1 Nr. 10 AufenthG-E für den Regelfall statuierte Erfordernis, einen Integrationskurs, zu dessen Besuch der Ausländer und sein Ehegatte oder Lebenspartner verpflichtet wurden, erfolgreich abgeschlossen zu haben.

(2) Den in familiärer Lebensgemeinschaft lebenden minderjährigen ledigen Kindern des Ausländers ist die Duldung für den gleichen Aufenthaltszeitraum zu erteilen.

Mit Absatz 2 wird die Erteilung der Duldung an die mit ihm in familiärer Lebensgemeinschaft lebenden minderjährigen Kinder der in Absatz 1 genannten Personen geregelt.

§ 60c Abs. 2 AufenthG-E spricht den in familiärer Lebensgemeinschaft lebenden minderjährigen ledigen Kindern des Ausländers einen gesetzlichen Anspruch auf Erteilung einer Beschäftigungsduldung zu. Die Wörter "des Ausländers" und "für den gleichen Aufenthaltszeitraum" indizieren, dass eine Beschäftigungsduldung nach § 60c Abs. 2 AufenthG-E nur zu erteilen ist, wenn auch dem Ausländer und seinem Ehegatten oder Lebenspartner eine solche erteilt wurde.

Anders als es die Entwurfsbegründung zum Ausdruck bringt, vermittelt der nach hiesigem Dafürhalten eindeutige, einer Auslegung nicht zugängliche Wortlaut des § 60c Abs. 2 AufenthG-E nur den minderjährigen ledigen Kindern des Ausländers, nicht jedoch auch den Kindern seines Ehegatten oder Lebenspartners, die mit ihm, dem Ausländer, in familiärer Lebensgemeinschaft leben, einen Erteilungsanspruch.

(3) Die nach Absatz 1 erteilte Duldung wird widerrufen, wenn eine der in Absatz 1 Nummer 1 bis 9 genannten Voraussetzungen nicht mehr erfüllt ist. Bei Absatz 1 Nummer 2 und 3 bleiben kurzfristige Unterbrechungen, die der Ausländer nicht zu vertreten hat, unberücksichtigt. Wird das Beschäftigungsverhältnis beendet, ist der Arbeitgeber verpflichtet, dies unter Angabe des Zeitpunkts der Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses, des Namens, Vornamens und der Staatsangehörigkeit des Ausländers innerhalb von zwei Wochen ab Kenntnis der zuständigen Ausländerbehörde schriftlich oder elektronisch mitzuteilen. § 82 Absatz 6 gilt entsprechend.

Absatz 3 eröffnet die Möglichkeit des Widerrufs der Beschäftigungsduldung in den Fällen, in denen eine oder mehrere Erteilungsvoraussetzungen nicht mehr vorliegen. Ausdrücklich geregelt wird, dass kurzfristige Unterbrechungen der Beschäftigung, die nicht vom Ausländer zu vertreten sind, unberücksichtigt bleiben. Dies gilt sowohl in Hinsicht auf die Erteilung der Beschäftigungsduldung als auch in Bezug auf deren Widerruf. Der Wegfall des Ausreisehindernisses rechtfertigt jedoch nicht den Widerruf der Beschäftigungsduldung. Da der Bestand des Beschäftigungsverhältnisses Grundlage für die Beschäftigungsduldung ist, wird mit Satz 3 und 4 sowohl dem Arbeitgeber als auch dem Ausländer eine Mitteilungspflicht gegenüber der Ausländerbehörde aufgegeben, die Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses mitzuteilen. Ein Verstoß gegen diese Mitteilungspflicht ist bußgeldbewährt (Artikel 1 Nummer 7).

§ 60c Abs. 3 Satz 1 AufenthG verpflichtet die Ausländerbehörde zum Widerruf der Beschäftigungsduldung für den Fall der Nicht-mehr-Erfüllung einer der in § 60c Abs. 1 bis 9 AufenthG-E geregelten Erteilungsvoraussetzungen. Anders als Rücknahmefälle sind Widerrufskonstellationen in Bezug auf die Voraussetzungen des § 60c Abs. 1 Nr. 2, 4 und 6 AufenthG-E indes kaum vorstellbar.

§ 60c Abs. 3 Satz 2 AufenthG-E dürfte in Bezug auf einen Widerruf nur hinsichtlich des Merkmals des Fortbestehens der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung mit einer Regelwochenarbeitszeit von mindestens 35 beziehungsweise 20 Stunden Bedeutung beizumessen sein.

Dass § 60c Abs. 3 Satz 3 und 4 (i.V.m. § 82 Abs. 6) AufenthG dem Ausländer und dem Arbeitgeber für den Fall der Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses eine Mitteilungspflicht auferlegen, begegnet ebenso wenig rechtlichen Bedenken wie der Umstand, dass die hierfür vorgesehene Frist abweichend von der entsprechenden Frist des § 60b Abs. 5 AufenthG-E bestimmt ist. **Unklar ist indes, worauf sich die in**

diesem Zusammenhang vorausgesetzte Kenntnis der zuständigen Ausländerbehörde als Adressatin der Mitteilung bezieht.

(4) Eine Duldung nach Absatz 1 Satz 1 kann unbeachtlich des Absatzes 1 Nummer 1 erteilt werden, wenn der Ausländer die erforderlichen und ihm zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen hat.

Mit Absatz 4 wird den Fällen Rechnung getragen, in denen die Klärung der Identität nicht herbeigeführt werden konnte, obwohl der Betroffene alle erforderlichen und zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen hat. In diesen Fällen besteht kein Anspruch auf Erteilung der Beschäftigungsduldung, die Erteilung der Beschäftigungsduldung im Sinne des Absatz 1 ist in diesen Fällen aber im Ermessen der Ausländerbehörde möglich. Für Duldung nach Absatz 4 gelten die gleichen besonderen Rechte wie für die Duldung nach Absatz 1.

§ 60c Abs. 4 AufenthG-E kommt die gleiche Funktion wie § 60b Abs. 7 AufenthG-E zu. Auf die dortigen Ausführungen wird zur Vermeidung von Wiederholungen verwiesen.

(5) § 60a bleibt im Übrigen unberührt.

In Absatz 5 wurde zur Klarstellung der Hinweis aufgenommen, dass Duldungen nach § 60a aus anderen tatsächlichen, rechtlichen, dringenden humanitären oder persönlichen Gründen, beispielsweise wegen Krankheit, oder erheblichen öffentlichen Interessen neben der Beschäftigungsduldung grundsätzlich weiterhin erteilt werden können, und in diesen Fällen auch eine Beschäftigungserlaubnis erteilt werden kann, wenn kein Versagungsgrund nach § 60a Absatz 6 vorliegt.

§ 60c Abs. 5 AufenthG-E kommt die gleiche Funktion wie § 60b Abs. 8 AufenthG-E zu. Auf die dortigen Ausführungen wird zur Vermeidung von Wiederholungen verwiesen.

Nach der Vorstellung der Entwurfsgeberin soll dem Inhaber einer Beschäftigungsduldung nach 30 Monaten gemäß § 25b Abs. 6 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Eine Verlängerung der Beschäftigungsduldung dürfte ungeachtet der Regelung des § 79 Abs. 4 AufenthG-E mit Blick auf das in Art. 3 des Entwurfs bestimmten Außerkrafttretens des § 60c AufenthG-E nicht in Aussicht genommen sein. Anderenfalls könnte es sich empfehlen, zu gegebener Zeit in § 104 AufenthG eine Übergangsbestimmung des Inhalts aufzunehmen: "Eine bis zum 30. Juni 2022 erteilte Beschäftigungsduldung kann in entsprechender Anwendung der Absätze 1, 2 und 4 verlängert werden, solange die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b Abs. 6 AufenthG noch nicht vorliegen."

6. Zu Art. 1 Nr. 6 (§ 79 Abs. 4 AufenthG-E)

Beantragt ein Ausländer, gegen den wegen des Verdachts einer Straftat ermittelt wird, die Erteilung oder Verlängerung einer Beschäftigungsduldung, ist die Entscheidung über die Beschäftigungsduldung bis zum Abschluss des Verfahrens, im Falle einer gerichtlichen Entscheidung bis zu deren Rechtskraft, auszusetzen, es sei denn, über die Beschäftigungsduldung kann ohne Rücksicht auf den Ausgang des Verfahrens entschieden werden.

Wird im Zeitpunkt der Entscheidung über eine Beschäftigungsduldung gegen den Ausländer wegen des Verdachts auf eine Straftat ermittelt, ist die Entscheidung über die Erteilung der Beschäftigungsduldung bis zum Abschluss des Verfahrens auszu-

setzen. Soweit das Gericht eine Entscheidung in dem Verfahren getroffen hat, ist die Entscheidung bis zu deren Rechtskraft auszusetzen.

Die in § 79 Abs. 4 AufenthG-E vorgesehene Beschränkung der Pflicht zur Aussetzung der Entscheidung, dem Ausländer, seinem Ehegatten oder Lebenspartner und den minderjährigen ledigen Kindern des Ausländers eine Beschäftigungsduldung zu erteilen oder zu verlängern, auf den Fall eines gegen den Ausländer anhängigen Strafverfahrens irritiert. Gleiches muss auch für den Fall gelten, dass gegen den Ehegatten oder den Lebenspartner oder gegen minderjährige ledige Kinder des Ausländers wegen des Verdachts einer Straftat gelten. **In § 79 Abs. 4 AufenthG-E sind daher nach den Wörtern "gegen den" die Wörter "oder gegen dessen Ehegatten oder Lebenspartner oder gegen dessen in familiärer Lebensgemeinschaft lebende minderjährige ledige Kinder" einzufügen.**

Sollte eine Verlängerung der Beschäftigungsduldung nach § 60c AufenthG-E aus Sicht der Entwurfsgeberin ausscheiden, wären die Wörter "oder Verlängerung" in § 79 Abs. 4 AufenthG ersatzlos zu streichen.

7. Zu Art. 1 Nr. 7 (§ 98 Abs. 2a AufenthG-E)

Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder leichtfertig ...

4. entgegen § 60b Absatz 5 Satz 1 oder § 60c Abs. 3 Satz 3 und 4 eine Mitteilung nicht, nicht richtig, nicht vollständig, nicht in vorgeschriebener Weise oder nicht rechtzeitig macht.

Folgeänderung in Bezug auf § 60b. In Bezug auf § 60c wird die in § 60c Absatz 3 enthaltene Mitteilungspflicht zu ihrer Wirksamkeit mit einer Sanktionsnorm flankiert.

Die Folgeänderung begegnet keinen rechtlichen Bedenken.

8. Zu Art. 1 Nr. 8 (§ 104 Abs. 15 bis 17 AufenthG-E)

(15) Wurde eine Duldung nach § 60a Absatz 2 Satz 4 in der bis zum ... [einsetzen: Datum des Tages vor Inkrafttreten dieses Gesetzes] geltenden Fassung erteilt, gilt § 18a Absatz 1 Nummer 4 und 5 nicht, wenn zum Zeitpunkt der Antragstellung auf eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18a Absatz 1a der Ausländer die erforderlichen und ihm zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen hat.

(16) Für Beschäftigungen, die Inhabern einer Duldung bis zum ... [einsetzen: Datum des Tages vor Inkrafttreten dieses Gesetzes] erlaubt wurden, gilt § 60a Absatz 6 in der bis zu diesem Tag geltenden Fassung fort.

(17) Für Duldungen nach § 60a Absatz 2 Satz 3 in Verbindung mit § 60b gilt § 60b Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 in Bezug auf den Besitz einer Duldung und Absatz 2 Nummer 2 nicht, wenn die Einreise in das Bundesgebiet bis zum 31. Dezember 2016 erfolgt ist und die Berufsausbildung vor dem 2. Oktober 2020 begonnen wird.

Mit dem neuen Absatz 15 wird der Bruch behoben, der sich aus den derzeit noch unterschiedlichen Voraussetzungen für die Erteilung der Ausbildungsduldung nach § 60a Absatz 2 Satz 4 bis 12 und der Aufenthaltserlaubnis nach § 18a Absatz 1a ergibt. Im Gegensatz zu § 18a ist die Erteilung der Ausbildungsduldung nach den derzeit bestehenden Regelungen auch dann möglich, wenn der Ausländer, bevor ihm eine Beschäftigungserlaubnis erteilt wurde, über seine Identität getäuscht hat oder es zu vertreten hatte, dass aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden konnten. Hiervon musste er zwar Abstand genommen haben, da anderenfalls wegen § 60a Absatz 6 Nummer 2 die für die Erteilung der Ausbildungsduldung erforderliche Beschäftigungserlaubnis nicht hätte erteilt werden können. Die spätere Erteilung der

Aufenthaltserlaubnis nach § 18a schließt jedoch alle Fälle aus, in denen in der Vergangenheit über die Identität getäuscht wurde oder es der Ausländer zu vertreten hatte, dass aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden konnten. Somit wären Fälle möglich, in denen zwar die Ausbildungsduldung erteilt werden konnte, nicht aber nach erfolgreichem Abschluss der Berufsausbildung die Aufenthaltserlaubnis nach § 18a. Dieser Widerspruch wird mit der Regelung des neuen Absatzes 15 aufgelöst. Erfasst sind hier im Zuge der Ermessensausübung auch die Fälle, in denen die Klärung der Identität nicht herbeigeführt werden konnte, obwohl der Ausländer alle erforderlichen und ihm zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen hat. Mit Absatz 16 wird eine Übergangsregelung zu § 60a für die Fälle getroffen, in denen bereits vor Inkrafttreten dieses Gesetzes eine Beschäftigungserlaubnis erteilt wurde. Diese Übergangsregelung hat zur Folge, dass die neuen tatbestandlichen Versagungsgründe nicht zu einer nachträglichen Versagung der Beschäftigungserlaubnis führen.

Absatz 17 beinhaltet eine Übergangsregelung zu § 60b für Ausländer, die Einreise vor dem 1. Januar 2017 eingereist sind. Die Übergangsregelung gilt für die Aufnahme von Berufsausbildungen bis zum 1. Oktober 2020. In diesen Fällen wird vom Besitz einer Duldung abgesehen. Die Regelung tritt am 2. Oktober 2020 außer Kraft.

Die Regelung des § 104 Abs. 15 AufenthG-E ist als Übergangsregelung vertretbar.

Gegen § 104 Abs. 16 und 17 AufenthG-E bestehen keine rechtlichen Bedenken.

9. Zu Art. 2 (AZRG-DVO)

Spalte A Nummer 17 Abschnitt I Allgemeiner Datenbestand der Anlage der AZRG-Durchführungsverordnung vom 17. Mai 1995 (BGBl. I S. 695), die zuletzt durch Artikel 3 der Verordnung vom 1. August 2017 (BGBl. I S. 3066) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach Buchstabe f werden die folgenden Buchstaben g bis j eingefügt:

„g) Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung nach § 60a Absatz 2 Satz 3 in Verbindung mit § 60b Absatz 1 AufenthG (Ausbildungsduldung, Anspruch)

- erteilt am
- befristet bis
- widerrufen am
- erloschen am

h) Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung nach § 60a Absatz 2 Satz 3 in Verbindung mit § 60b Absatz 7 AufenthG (Ausbildungsduldung, Ermessen)

- erteilt am
- befristet bis
- widerrufen am
- erloschen am

i) Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung nach § 60a Absatz 2 Satz 3 in Verbindung mit § 60c Absatz 1 AufenthG (Beschäftigungsduldung,)

- erteilt am
- befristet bis
- widerrufen am
- erloschen am

j) Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung nach § 60a Absatz 2 Satz 3 in Verbindung mit § 60c Absatz 4 AufenthG (Beschäftigungsduldung, Ermessen).

- erteilt am
- befristet bis
- widerrufen am
- erloschen am“.

Nummer 17 wird als Folge der neu verordneten Ausbildungsduldung (§ 60b n. F.) sowie der neu geschaffenen Beschäftigungsduldung (§ 60c n. F.) angepasst und ergänzt. Dabei wird jeweils nach den Fallgestaltungen eines Anspruchs oder einer Erteilung im Ermessen der Ausländerbehörde unterschieden.

2. Der bisherige Buchstabe g wird Buchstabe k.

Folgeänderung zu Nummer 1.

In redaktioneller Hinsicht wird angemerkt, dass in Spalte A Nummer 17 Buchst. i nach der Angabe "Beschäftigungsduldung," das Wort "Regelanspruch" einzufügen sein dürfte.

10. Zu Art. 3 (Inkrafttreten, Außerkrafttreten)

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2020 in Kraft. Im Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 1 dieses Gesetzes geändert worden ist, treten § 60c am 1. Juli 2022 und § 104 Absatz 17 am 2. Oktober 2020 außer Kraft.

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Beschäftigungsduldungsgesetzes. Sie sieht in Satz 2 ein Außerkrafttreten der Regelung zur Beschäftigungsduldung von § 60c AufenthG am 1. Juli 2022 und in Satz 3 ein Außerkrafttreten der Übergangsregelung in § 104 Absatz 17 AufenthG am 2. Oktober 2020 vor.

Wegen der zu erwartenden von § 60c AufenthG-E ausgehenden Anreizwirkung und des diesem innewohnenden Potentials, die Regelungen zur Fachkräfteeinwanderung in den §§ 18 ff. AufenthG-E zu umgehen, wird die Regelung des Außerkrafttretens der Vorschrift ausdrücklich begrüßt. Eine entsprechende Außerkrafttretensregelung sollte nach hiesigem Dafürhalten auch für die Ausbildungsduldung nach § 60b AufenthG-E erwogen werden.

IV. Zu einzelnen Vorschlägen des Bundesrates

1. Zu Nr. 4 (zu Art. 1 Nr. 5 (§ 60b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. c - neu -, Nr. 2 AufenthG-E))

Aus hiesiger Sicht ist dem Vorschlag, die Ausbildungsduldung auf die Aufnahme von auf die Berufsausbildung vorbereitende Einstiegsqualifizierungen zu erstrecken, nicht zu folgen.

Die Einstiegsqualifizierung dient gemäß § 54 Abs. 1 Satz 2 SGB III der Vermittlung und Vertiefung von Grundlagen für den Erwerb der beruflichen Handlungsfähigkeit und damit dazu, die erforderliche Ausbildungsreife herzustellen²¹.

Mit der Möglichkeit, für die Aufnahme einer Einstiegsqualifizierung eine Duldung nach § 60b AufenthG-E zu erlangen, würde die Anreizwirkung, die ohnehin von der Ausbildungsduldung für beruflich bislang nicht qualifizierte Ausländer ausgeht, weiter verstärkt.

²¹ BT-Drs. 18/13229 S. 13.

2. Zu Nr. 7 (zu Art. 1 Nr. 5 (§ 60b Abs. 2 Nr. 4a - neu -, Abs. 4 Satz 2 - neu - AufenthG-E))

Der Vorschlag, § 60b Abs. 2 und 4 AufenthG-E um die weitere negative Erteilungsvoraussetzung beziehungsweise um den weiteren Erlöschensgrund des Nichtbestehens einer Ausweisungsverfügung oder einer Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG zu ergänzen, wird unterstützt.

Die Vollziehung einer Ausweisungsverfügung durch Abschiebung eines geduldeten Ausländers setzt den Widerruf oder das Erlöschen der diesem erteilten Duldung voraus. § 51 Abs. 1 AufenthG findet keine Anwendung auf die Duldung. § 60b Abs. 4 AufenthG-E dürfte lex specialis gegenüber § 60a Abs. 5 Satz 2 AufenthG sein.

Nicht jeder Ausländer, gegenüber dem eine Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG-E ergeht, erfüllt gleichsam automatisch den Erlöschensgrund des § 60b Abs. 4 AufenthG-E i.V.m. § 18a Abs. 1 Nr. 6 AufenthG.

Ausweisung und Abschiebungsanordnung sind die "schärfsten Schwerter" des Ausländerrechts. Die Adressaten dieser Verfügungen unterliegen einem Einreise- und Aufenthaltsverbot. Ihnen darf für einen bestimmten Zeitraum kein Aufenthaltstitel erteilt werden. Ausbildungsduldung nach § 60b AufenthG-E und Aufenthaltserlaubnis nach § 18a Abs. 1a AufenthG-E sind miteinander verknüpfte Teile der sogenannten "3+2-Regelung". Ist der Zugang in den Teil "+2" versperrt, sollte auch bereits der Teil "3" nicht gewährt werden. Dessen ungeachtet sollte der Gesetzgeber auch in generalpräventiver Hinsicht keine Regelungen treffen, deren Anwendung geeignet ist, das Gewicht der Ausweisung zu relativieren oder gar zu schwächen.

3. Zu Nr. 10 (zu Art. 1 Nr. 5 (§ 60 b Abs. 3 Satz 1, 2 AufenthG-E))

Die Ablehnung der Forderung, bereits 14 Monate vor Beginn einer Berufsausbildung die Erteilung einer Ausbildungsduldung zu ermöglichen und den dazu erforderlichen Antrag 15 Monate vor Ausbildungsbeginn stellen zu können, durch die Bundesregierung wird unterstützt. Die mit einer solchen Vorverlagerung einhergehende Aufgabe eines engen zeitlichen Zusammenhangs zur Aufnahme der Ausbildung konterkarierte den Grundsatz des Vorrangs der Aufenthaltsbeendigung.

4. Zu Nr. 12 (zu Art. 1 Nr. 5 (§ 60b Abs. 3 AufenthG-E))

Die Ablehnung des Vorschlages, § 60b Abs. 3 AufenthG-E dahingehend zu ergänzen, dass eine Teilnahme an berufsvorbereitenden Maßnahmen vor Beginn der Ausbildung ermöglicht wird, durch die Bundesregierung wird unterstützt.

Zur Begründung wird auf die Ausführungen zu 1. verwiesen.

5. Zu Nr. 15 (zu Art. 1 Nr. 5 (§ 60c Abs. 4a - neu - AufenthG-E))

Der Vorschlag, § 60c AufenthG-E um die negative Erteilungsvoraussetzung beziehungsweise um den weiteren Erlöschensgrund des Nichtbestehens einer Auswei-

sungsverfügung oder einer Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG zu ergänzen, wird unterstützt.

Zur Begründung wird auf die Ausführungen zu 2. verwiesen.

6. Zu Nr. 16 (zu Art. 3 Satz 2 (Außerkräfttreten))

Die Ablehnung des Vorschlages, das Außerkräfttreten des § 60c AufenthG-E auf den 1. Januar 2025 hinauszuschieben, durch die Bundesregierung wird unterstützt.

Zur Begründung wird auf die vorstehenden Ausführungen zu II. 9. verwiesen.

C. ANTRAG DER ABGEORDNETEN STEPHAN THOMAE, LINDA TEUTEBERG, JOHANNES VOGEL (OLPE), WEITERER ABGEORDNETER UND DER FRAKTION DER FDP "FÜR EINEN KONSEQUENTEN ANSATZ IN DER EINWANDERUNGSPOLITIK - ECKPUNKTE EINES UMFASSENDEN EINWANDERUNGSGESETZES" (BT-Drs. 19/9924)

Der Antrag enthält eine Reihe von Anregungen, deren Realisierung erwogen werden sollte. Andere Anregungen sind aus hiesiger Sicht hingegen nicht zu unterstützen. Aus zeitlichen Gründen, kann hier nur zu der grundlegenden Forderung nach der Schaffung eines Einwanderungsgesetzbuches Stellung genommen werden.

Der Antrag, die Bundesregierung aufzufordern, einen Gesetzentwurf zur Schaffung eines einheitlichen Einwanderungsgesetzbuches (EinwGB) vorzulegen, wird nicht unterstützt. Eines solchen Einwanderungsgesetzbuches bedarf es aus hiesiger Sicht nicht. Die Nachteile einer Zusammenfassung der einschlägigen Gesetze in einem Einwanderungsgesetzbuch überwiegen den geringen praktischen Nutzen deutlich. Gerade der für die Rechtsanwender und insbesondere die Ausländerbehörden bewirkte immense Aufwand rechtfertigt es aus hiesiger Sicht nicht, diesem Ansatz näherzutreten.

Schon heute gewährleistet die Einheit des Aufenthaltsgesetzes nicht nur ein Einwanderungsrecht, sondern auch ein Ausländerrecht "aus einem Guss". Dies ist ein hohes Gut, das es zu verteidigen gilt.

Ein Großteil der einwanderungsrechtlich relevanten Regelungen ist unionsrechtlich determiniert. Eine Vereinfachung ist auch durch eine Verselbständigung der Regelungen in einem Teil eines Einwanderungsgesetzbuches kaum zu bewirken.

Die in erheblichem Umfang unionsrechtlich bedingte Komplexität der Regelungen ist nicht die Ursache dafür, dass sich qualifizierte Fachkräfte mitunter für eine Einreise und Aufenthaltsnahme in anderen Staaten entscheiden. Hierfür sind ganz überwiegend andere Faktoren wie etwa die Vergütung der Tätigkeit, die Attraktivität des sozialen Umfelds, die Einfachheit des Familiennachzuges oder sprachliche Voraussetzungen entscheidend.

Das Einwanderungsrecht ist - wie die Antragsteller zu Recht ausführen - nur ein Teil des Aufenthaltsrechts. Die Zusammenfassung und Neugliederung sämtlicher aufent-

halts- und asylrechtlicher Regelung in einem Einwanderungsgesetzbuch brächte in der Anwendungspraxis kaum Vorteile, bewirkte aber für den Rechtsanwender massiven Einarbeitungsaufwand, der gerade in Zeiten, in den die Kapazitäten von Behörden, Rechtsanwälten und Gerichten ausgelastet sind, nicht zu leisten ist. Die Erfahrungen mit dem Sozialgesetzbuch lehren zudem, dass notwendige Verweisungen in andere Teile eines Gesetzbuches neue Rechtsprobleme und Unübersichtlichkeiten hervorrufen. Ein Einwanderungsgesetzbuch trägt daher nicht zwangsläufig zur Schaffung von Rechtsklarheit und zur Rechtsvereinheitlichung bei; es kann auch das Gegenteil bewirken.

Die im Einzelnen angeregten Änderungen können, so der Gesetzgeber den Vorschlägen folgt, ohne Weiteres in den bestehenden Gesetzen realisiert werden.

D. ANTRAG DER ABGEORDNETEN GÖKAY AKBULUT, DR. ANDRÉ HAHN, MICHEL BRANDT, WEITERER ABGEORDNETER UND DER FRAKTION DIE LINKE "FÜR EINE OFFENE, MENSCHENRECHTSBASIERTE UND SOLIDARISCHE EINWANDERUNGSPOLITIK" (BT-Drs. 19/9052)

Der Antrag, die Bundesregierung aufzufordern, die Entwürfe für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz und eine Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung zurückzuziehen und grundlegend zu überarbeiten und stattdessen einen Gesetzentwurf für eine offene und solidarische Ausgestaltung der deutschen Einwanderungspolitik vorzulegen, in dem Einwanderungserleichterungen vor allem nach menschenrechtlichen, entwicklungspolitischen und humanitären Gesichtspunkten und nicht nach ökonomischen Nützlichkeitskriterien oder nationalstaatlichen Eigeninteressen ausgestaltet werden, wird nicht unterstützt. Aus zeitlichen Gründen wird hier nur wie folgt Stellung genommen:

Der Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes verfolgt einen dem Grunde nach sachgerechten Ansatz zur Sicherung des Fachkräftebedarfs der deutschen Wirtschaft. Der Entwurf eines Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung bewirkt einen noch sachgerechten Ausgleich zwischen der grundsätzlich vorrangigen Aufenthaltsbeendigung und der Deckung des Fachkräftebedarfs der deutschen Wirtschaft. Eine Notwendigkeit, beide Entwürfe zurückzuziehen und grundlegend zu überarbeiten, besteht aus hiesiger Sicht nicht.

E. ANTRAG DER ABGEORDNETEN SUSANNE FERSCHL, KLAUS ERNST, GÖKAY AKBULUT, WEITERER ABGEORDNETER UND DER FRAKTION DIE LINKE "FACHKRÄFTEEINWANDERUNGSGESETZ - GUTE ARBEIT GARANTIEREN UND VOLLBESCHÄFTIGUNG ERREICHEN" (BT-Drs. 19/9855)

Der Antrag, die Bundesregierung aufzufordern, den Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes grundlegend zu überarbeiten und entsprechend mit einer differenzierten Darstellung der Konjunktur, des Arbeitsmarktes und der bestehenden Arbeitsbedingungen sowie deren Bedeutung für Fachkräftemangel und Fachkräfteeinwanderung zu versehen, wird nicht unterstützt. Zur Begründung wird aus zeitlichen Gründen auf die diesbezüglichen Ausführungen zu D. Bezug genommen.

F. ANTRAG DER ABGEORDNETEN FILIZ POLAT, KATRIN GÖRING-ECKARDT, KERSTIN ANDREAE, WEITERER ABGEORDNETER UND DER FRAKTION BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN "BLEIBERECHT FÜR GEFLÜCHTETE GESTALTEN, AUFENTHALTSRECHTE STÄRKEN, RECHTS-SICHERHEIT SCHAFFEN, SPURWECHSEL ERMÖGLICHEN" (BT-Drs. 19/9855)

Aus zeitlichen Gründen wird hier nur zu der Aufforderung, die Hürden für die stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelungen in den §§ 25a, 25b AufenthG für langjährig Geduldete abzusenken, Stellung genommen. Diese Forderung wird aus hiesiger Sicht nicht unterstützt.

Die Berechtigung von Bleiberechtsregelungen ist untrennbar mit dem Fortbestand von Defiziten in der Durchsetzung der vollziehbaren Ausreisepflicht mit den Mitteln des Verwaltungszwangs verknüpft. Derjenige Ausländer, der seiner vollziehbaren Ausreisepflicht nachkommt, wird niemals in den Genuss einer Bleiberechtsregelung gelangen. Dass andere Ausländer ihrer Ausreisepflicht nicht freiwillig nachkommen, ist aus deren individueller Sicht verständlich, ist aber staatlicherseits im Grundsatz nur hinzunehmen, solange eine Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist oder wenn dringende humanitäre oder persönliche Gründe oder erhebliche öffentliche Interessen ihre vorübergehende weitere Anwesenheit im Bundesgebiet erfordern. Von Bleiberechtsregelungen dürfen keine Anreizwirkungen ausgehen, die geeignet sind, Ausländer dazu verleiten, etwa im Wege des Asylverfahrens in das Bundesgebiet einzureisen und sich hier aufzuhalten, um in der Folge eine Aufenthaltserlaubnis nach Maßgabe der §§ 25a oder 25b AufenthG zu erhalten. Von einer Absenkung der Voraufenthaltszeiten ginge eine ebensolche Anreizwirkung aus. Sie ist daher aus hiesiger Sicht abzulehnen.

Dr. Fleuß

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

29.5.2019

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Bearbeitet von

Dr. Klaus Ritgen (DLT)
Telefon (0 30) 590097-321
E-Mail: Klaus.Ritgen@Landkreistag.de

per Email: innenausschuss@bundestag.de

Kirstin Walsleben (DST)
Telefon (0 30) 77311-210
E-Mail: Kirstin.Walsleben@Staedtetag.de

Marc Elxnat (DStGB)
Telefon (0 30) 77307-211
E-Mail: Marc.Elxnat@DStGB.de

Aktenzeichen
II

Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zu der öffentlichen Anhörung zum

- a) **Geszentwurf der Bundesregierung *Entwurf eines Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung* (BT-Drs. 19/8286)**
- b) **Antrag der Abgeordneten Stephan Thomae, Linda Teuteberg, Johannes Vogel (Olpe), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP *Für einen konsequenten Ansatz in der Einwanderungspolitik – Eckpunkte eines umfassenden Einwanderungsgesetzbuches* (BT-Drs. 19/9924)**
- c) **Antrag der Abgeordneten Gökay Abkulut, Dr. André Hahn, Michel Brandt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE *Für eine offene, menschenrechtsbasierte und solidarische Einwanderungspolitik* (BT-Drs. 19/9052)**
- d) **Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Klaus Ernst, Gökay Abkulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE *Fachkräfteeinwanderungsgesetz – Gute Arbeit garantieren und Vollbeschäftigung erreichen* (BT-Drs. 19/9855)**
- e) **Antrag der Abgeordneten Filiz Polat, Katrin Göring-Eckardt, Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN *Bleiberecht für Geflüchtete gestalten, Aufenthaltsrechte stärken, Rechtssicherheit schaffen, Spurwechsel ermöglichen* (BT-Drs. 19/6542).**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände bedankt sich für die Einladung zu der Anhörung zu den im Bezug genannten Gesetzentwürfen und Anträgen sowie die Möglichkeit, dazu vorab eine Stellungnahme abzugeben. Davon machen wir gerne Gebrauch.

I. Grundsätzliches

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände begrüßt im Grundsatz die Regelungen des Entwurfs der Bundesregierung für ein Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung auf BT-Drs. 19/8286. Wie wir bereits in unserer Stellungnahme zur Anhörung über das Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht und weiterer Vorlagen betont haben, handelt es sich bei der Integration von Menschen mit Bleibeperspektive einerseits und die Rückführung von ausreisepflichtigen Menschen andererseits um die zwei Seiten einer Medaille. Die Rückführung unerlaubt aufhältiger Personen sowie abgelehnter Asylbewerber nach Abschluss eines rechtsstaatlichen Verfahrens ist – sofern eine freiwillige Ausreise nicht erfolgt - notwendig, um die Akzeptanz der einheimischen Bevölkerung für Flüchtlinge zu erhalten, die unseren Schutz vor Krieg und Verfolgung brauchen. Ein funktionierendes Rückkehrmanagement ist dafür die Grundvoraussetzung. Gleichzeitig sollten Lösungen für diejenigen gefunden werden, die zwar ausreisepflichtig sind, sich aber gut in die Gesellschaft integriert haben. Hier setzt der Entwurf eines Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung an und schafft nach unserer Auffassung die notwendige Balance zwischen migrations- bzw. ordnungspolitischen und integrationspolitischen Zielen. Demgegenüber lehnen wir insbesondere einen unkonditionierten „Spurwechsel“, wie ihn der Antrag von Abgeordneten und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf BT-Drs. 19/6541 und der Antrag von Abgeordneten und der Fraktion DIE LINKE auf BT-Drs. 19/9855 vorschlagen, ab. Die Einführung eines solchen weitreichenden Spurwechsels würde als Pull-Faktor wirken und damit falsche Signale setzen. Nach unserer Auffassung ist es zwingend erforderlich, im Grundsatz strikt zwischen den Möglichkeiten der humanitären Zuwanderung und einem System der gesteuerten Zuwanderung zur Deckung des Arbeitskräftebedarfs zu unterscheiden. Vermischungen zwischen diesen beiden Systemen darf es nicht geben. Der fraglos gegebene Arbeitskräftebedarf muss – wie wir in unserer Stellungnahme zum Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes und weiterer Vorlagen im Einzelnen ausgeführt haben – mit EU-Zuwanderern oder durch eine gesteuerte Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen gedeckt werden. Dagegen wäre es nicht nur mit Blick auf die Akzeptanz von humanitärer Zuwanderung, sondern auch unter rechtsstaatlichen Aspekten problematisch, wenn der Eindruck entstünde, Deutschland würde seinen Arbeitskräftebedarf durch illegale Migration decken wollen.

II. Zum Entwurf eines Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung

Dies vorausgeschickt nehmen wir im Folgenden zu den einzelnen Regelungsvorschlägen Stellung und werden uns dabei auf den Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung beschränken.

- Ausweitung des Beschäftigungsverbots (§ 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 AufenthG-E = Art. 1 Nr. 4 b) aa) des Entwurfs)

Die Ausweitung des Beschäftigungsverbots für Personen, die unerlaubt aus sicheren Herkunftsstaaten eingereist sind, ist grundsätzlich folgerichtig. Personen, die Staatsangehörige eines sicheren Herkunftsstaates sind, haben in Deutschland im Grundsatz

keine Bleibeperspektive. Sofern sie einen Asylantrag stellen, wird dieser in aller Regel abgelehnt. Damit endet ihre Aufenthaltsgestattung und sie müssen Deutschland wieder verlassen. Dasselbe gilt, wenn ein Asylantrag zurückgenommen wird. Von vorneherein an einer Aufenthaltsbefugnis fehlt es, wenn ein Asylantrag nicht gestellt wird. Vor diesem Hintergrund ist es konsequent, Staatsangehörigen aus sicheren Herkunftsstaaten, die über eine Duldung verfügen, unabhängig davon, ob sie von vornherein auf einen Asylantrag verzichtet haben oder ob ein solcher Antrag abgelehnt bzw. zurückgenommen wurde, mit einem Beschäftigungsverbot zu belegen, wie das § 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 AufenthG-E nunmehr vorsieht.

Allerdings laufen derzeit in vielen Kommunen Projekte, Langzeitgeduldeten eine Bleibeperspektive zu schaffen. In einzelnen Kommunen stammen 75 Prozent der langzeitgeduldeten Personen aus sicheren Herkunftsstaaten. Ein Arbeitsverbot würde die gewünschte Integration unmöglich machen. Die Kommunen wären gezwungen, Personen, die sehr lange in Deutschland leben, rückzuführen oder – wenn eine Rückführung faktisch unmöglich ist – für diese Personen weiterhin Sozialleistungen zu zahlen. Eine Beschäftigungsduldung (§ 60c AufenthG-E) greift bei diesen Personen oftmals nicht, da sie über die genannten Bleiberechtsprojekte erst an den Arbeitsmarkt herangeführt werden, nun aber durch die Änderung in § 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 AufenthG-E von diesem ausgeschlossen werden.

Wir fordern daher, in § 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 AufenthG-E eine Stichtagsregelung für Personen aufzunehmen, die eine Duldung besitzen, aber keinen Asylantrag gestellt haben.

- **Ausbildungsduldung (§ 60b AufenthG-E = Art. 1 Nr. 5 des Entwurfs)**

Mit § 60b AufenthG-E werden die bislang in § 60a Abs. 2 Satz 4 bis 12 AufenthG enthaltenen Regelungen zur Ausbildungsduldung in eine eigene Vorschrift überführt und zum Teil auch inhaltlich verändert. Die Neustrukturierung der Ausbildungsduldung in § 60b AufenthG wird begrüßt.

Der Ausschlussgrund in § 60b Abs. 2 Nr. 4 AufenthG-E ist nach unserer Auffassung allerdings deutlich zu eng gefasst. Insbesondere sollte auch die (voraussichtlich erfolgversprechende) Einleitung der Passbeschaffung explizit aufgenommen werden, da es sich dabei nach mittlerweile nahezu einhelliger Auffassung der Gerichte bereits um eine konkrete Maßnahme der Aufenthaltsbeendigung handelt. Die vorgesehen Generalklausel („vergleichbar konkrete Vorbereitungsmaßnahmen“) ist demgegenüber zu unbestimmt. Ein Verzicht auf dieses Kriterium hat zur Folge, dass während der in vielen Fällen notwendigen und äußerst langwierigen Passbeschaffung die Erteilung einer Ausbildungsduldung nicht kraft Gesetzes ausgeschlossen ist. Dies ist aus unserer Sicht vor allem deshalb problematisch, weil die Dauer des Verfahrens maßgeblich vom Ausländer beeinflusst werden kann, da selbst bei staatlichen Verfahren zur Beschaffung von Passersatzpapieren ein Mindestmaß an Mitwirkung des Ausländers notwendig ist. Der Zeitpunkt, ab dem konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung als bevorstehend anzusehen sind, muss deshalb deutlich nach vorne verlegt werden. Als spätestster Zeitpunkt ist die Einleitung eines Passersatzpapier-Verfahrens anzunehmen. Bei Einleitung dieses Verfahrens ist die Ausländerbehörde zu dem Schluss gelangt, dass eine Passbeschaffung durch den Ausländer selbst nicht mehr zu erwarten ist, sei es aufgrund verweigerter Mitwirkung oder aus sonstigen Gründen, und eine Passbeschaffung somit nur noch von Amtswegen möglich erscheint. Ab diesem Zeitpunkt sollte der Ausländer auch nicht mehr in den Genuss von Vergünstigungen kommen, die ihm einen weiteren Aufenthalt im Bundesgebiet ermöglichen.

Ausdrücklich begrüßen wir, dass die Gewährung einer Ausbildungsduldung (und der Duldung für gut integrierte Berufstätige) grundsätzlich von der Klärung der Identität abhängen soll. Einen Anspruch auf Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung darf nur haben, wessen Identität geklärt ist. Es muss auch im Interesse der Unternehmen liegen zu wissen, mit welcher Person sie ein Beschäftigungsverhältnis begründen. Richtig ist auch, dass die Klärung der Identität innerhalb einer bestimmten Frist erfolgen muss. Dass es zur Wahrung dieser Frist ausreichen soll, wenn der Ausländer alle ihm möglichen und zumutbaren Maßnahmen ergreift, ist nachvollziehbar, wenngleich nicht außer Acht gelassen werden darf, dass damit in gewisser Weise auch honoriert wird, dass der Ausländer es während seines bisherigen Aufenthalts in Deutschland unterlassen hat, sich um eine Klärung seiner Identität zu bemühen, obwohl er dazu von Rechts wegen verpflichtet ist.

Gelingt die Identitätsklärung nicht, darf es jedenfalls keinen Anspruch auf Duldung geben. Härtefällen, wie sie insbesondere mit Blick auf unbegleitete Minderjährige vorstellbar sein können, kann durch die gegenüber dem Referentenentwurf neue Bestimmung des § 60b Abs. 7 AufenthG-E Rechnung getragen werden, wonach es im Ermessen der Ausländerbehörde steht, auch bei unklarer Identität eine Duldung zu erteilen, sofern der Ausländer die erforderlichen und ihm zumutbaren Maßnahmen der Identitätsklärung ergriffen hat.

Personen, die in der Vergangenheit aktiv über ihre Identität getäuscht haben, sollten keinen Anspruch auf Duldung nach § 60b Abs. 1 AufenthG-E haben und auch von der Ermessensduldung nach § 60b Abs. 7 AufenthG-E ausgenommen sein.

Positiv bewerten wir es, dass auch die Assistenz- und Helferausbildungen in die Regelungen über die Ausbildungsduldung einbezogen werden. Es fehlt jedoch eine gesetzliche Regelung zu den Berufsfachschulen sowie den dualen Studiengängen. Mit Blick auf § 60b Abs. 1 Nr. 1 lit b) AufenthG-E regen wir ferner an zu prüfen, ob angesichts des unbezweifelbaren Bedarfs im Bereich der Assistenz- und Helferberufe auf das Erfordernis einer Ausbildungsplatzzusage verzichtet werden könnte. Ferner fehlt eine gesetzliche Regelung zu den Berufsfachschulen sowie den dualen Studiengängen.

- **Beschäftigungsduldung (§ 60c AufenthG-E = Art. 1 Nr. 5 des Entwurfs)**

Wie bereits ausgeführt, ist es grundsätzlich zu begrüßen, wenn insbesondere abgelehnten Asylbewerbern, die sich bereits gut in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt integriert haben, ein aufenthaltsrechtlicher Statuswechsel ermöglicht wird. Dieses Anliegen greift auch die Regelung über die Beschäftigungsduldung auf. Positiv zu bewerten ist ebenso, dass damit eine Möglichkeit geschaffen wird, diesen Personenkreis nach zwei Jahren in eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b zu überführen, wie sich aus § 25b Abs. 6 AufenthG-E (Art. 1 Nr. 3 des Entwurfs) ergibt. Das insoweit stets bestehende Spannungsverhältnis zwischen migrations- bzw. ordnungspolitischen und integrationspolitischen Zielen könnte noch besser hergestellt werden, wenn es sich um eine stichtagsgebundene Bestimmung handeln würde.

Die Regelungen zur Klärung der Identität entsprechen denjenigen in § 60b AufenthG-E. Unsere diesbezüglichen Ausführungen gelten daher auch für § 60c AufenthG-E. Personen, die über ihre Identität getäuscht haben, sollten auch keinen Anspruch auf eine Beschäftigungsduldung haben.

§ 60c Abs. 1 Nr. 3 AufenthG-E sieht vor, dass nur der Ausreisepflichtige seinen Lebensunterhalt decken können muss. Wir regen dringend an, dass dieses Erfordernis auch auf Ehegatten und Kinder des Ausreisepflichtigen erstreckt wird. Namentlich bei

Beschäftigungsverhältnissen im Niedriglohnsektor sowie bei Familien mit vielen Kindern drohen anderenfalls andauernde Belastungen der Sozialkassen.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung

Dr. Uda Bastians
Beigeordnete
des Deutschen Städtetages

Dr. Kay Ruge
Beigeordneter
des Deutschen Landkreistages

Uwe Lübking
Beigeordneter
Deutscher Städte- und Gemeindebund



INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND
BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)287 C

29.05.2019 // Stellungnahme des IAB zur Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 3. Juni 2019

ZUM GESETZENTWURF DER BUNDESREGIERUNG ÜBER DULDUNG BEI AUSBILDUNG UND BESCHÄFTIGUNG

BT-Drucksache 19/8286

Sowie zu den Anträgen

„Für einen konsequenten Ansatz in der Einwanderungspolitik – Eckpunkte eines umfassenden Einwanderungsgesetzbuches“ der Fraktion der FDP

BT-Drucksache 19/9924

„Für eine offene, menschenrechtsbasierte und solidarische Einwanderungspolitik“ der Fraktion DIE LINKE

BT-Drucksache 19/9052

„Fachkräfteeinwanderungsgesetz – Gute Arbeit garantieren und Vollbeschäftigung erreichen“ der Fraktion DIE LINKE

BT-Drucksache 19/9855

„Bleiberecht für Geflüchtete gestalten, Aufenthaltsrechte stärken, Rechtssicherheit schaffen, Spurwechsel ermöglichen“ der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN

BT-Drucksache 19/6541

Herbert Brücker, Philipp Jaschke, Sekou Keita, Regina Konle-Seidl

1 Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung

BT-Drucksache 19/8286 vom 13.03.2019

1.1 Ausbildungsduldung

1.1.1 Darstellung des Sachverhalts

Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung führt den Begriff der „Ausbildungsduldung“ ein (§ 60b AufenthG-E), der in Verbindung mit § 19d AufenthG-E die alten Regelungen zur Ausbildung im Aufenthaltsgesetz („3+2“-Regelung) ersetzt. Grundsätzlich ermöglicht diese Regelung eine Duldung während der Zeit der Ausbildung für Asylbewerber und Geduldete. Dies gilt für eine qualifizierte Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf und – das soll neu eingeführt werden – auch für eine Assistenz- oder Helferausbildung, sofern sie an eine qualifizierte Berufsausbildung in einem Engpassberuf anschlussfähig ist, für diese qualifizierte Berufsausbildung eine Ausbildungsplatzzusage vorliegt und der Bewerber diese absolvieren will.

Allerdings ist die Ausbildungsduldung an anspruchsvolle Voraussetzungen geknüpft:

- Geduldete müssen mindestens sechs Monate im Besitz einer Duldung sein;
- Es dürfen keine konkreten Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung bevorstehen, darunter auch eine Rückführung nach dem Dublin-Abkommen;
- Geduldete müssen alle erforderlichen und zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen haben;
- Personen aus sicheren Herkunftsstaaten müssen einen Asylantrag bis zum 31.12.2015 gestellt haben, Asylanträge nach dem 31.12.2015 dürfen nicht abgelehnt oder zurückgezogen worden sein.

Neu ist, dass die konkreten Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung spezifiziert wurden und dass die Identität geklärt sein muss bzw. alle zumutbaren Maßnahmen zur Identitätsfeststellung ergriffen wurden. Die Feststellung der Identität ist in der Praxis, auch wenn sich die Betroffenen aktiv um eine Klärung bemühen, schwer zu erfüllen, weil viele Herkunftsstaaten bei der Identitätsfeststellung nicht mitwirken. Insofern können diese Maßnahmen eine Ausbildungsduldung de facto auch dann verhindern, wenn die Betroffenen sich um die Klärung ihrer Identität bemühen. Offen ist, wie die zuständigen Behörden in der Praxis den Begriff „zumutbare Maßnahmen zur Identitätsfeststellung“ auslegen werden. Insgesamt ist es zweifelhaft, ob durch die Neuregelung eine stärkere Rechtssicherheit geschaffen und die Rechtsauslegung tatsächlich bundesweit einheitlich wird.

Die Ausbildungsduldung erlischt, wenn das Ausbildungsverhältnis abgebrochen wird. Allerdings wird in diesem Fall das Recht eingeräumt, sich in Deutschland für sechs Monate aufzuhalten, um einen neuen Ausbildungsplatz zu suchen.

1.1.2 Bewertung

Die alte „3+2“-Regelung wurde von den Betroffenen und den Arbeitgebern wegen der fehlenden Rechtssicherheit häufig kritisiert. Aus Sicht der Unternehmen habe vor allem die Regelung, dass die Zustimmung zur Aufnahme einer Ausbildung nicht erteilt werden kann, wenn Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung bevorstehen, häufig dazu geführt, dass die Ausländerämter die Zustimmung zu bereits bestehenden Ausbildungsverträgen verweigert hätten. Das neue Recht reduziert die Ausschlussgründe für eine Ausbildungsduldung nicht, sondern erweitert sie: So können Geduldete nur eine Ausbildung antreten, wenn sie bereits sechs Monate im Besitz einer Duldung sind. Hierdurch würde der Kreis der Antragsberechtigten erheblich beschränkt und die Integration wahrscheinlich verzögert. Zudem würde durch die Neuregelung hohe Rechtsunsicherheit bei einem Vertragsabschluss während der Asylverfahren geschaffen, weil ein Asylbescheid automatisch dazu führen würde, dass die Ausländerbehörden keine Zustimmung mehr erteilen können. Auch ist die Rechtsunsicherheit in der Sechsmonatsperiode zwischen Abschluss des Asylverfahrens und der Möglichkeit des Erhalts einer Ausbildungsduldung hoch. Schließlich ist zweifelhaft, ob die vorgeschriebene Mitwirkungspflicht bei der Identitätsfeststellung die Rechtssicherheit und bundeseinheitliche Anwendung der „3+2“-Regelung erhöht. Die Spezifizierung der konkreten Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung erhöht möglicherweise die Rechtssicherheit, dies muss sich aber erst in der Praxis erweisen.

Insgesamt bleibt damit die Rechtsunsicherheit bei der grundsätzlich sinnvollen „3+2“-Regelung bestehen bzw. wird durch die Minstdauer der Duldung von sechs Monaten sogar noch erhöht. Die Ursache hat einen systematischen Charakter: Eine Duldung ist kein Aufenthaltstitel, sondern es handelt sich um die Aussetzung einer Abschiebung. Damit bleibt die Rechtsunsicherheit zwangsläufig erhalten. Sinnvoller wäre die Erteilung einer befristeten Aufenthaltserlaubnis, die an Bedingungen geknüpft ist. Das würde für die Arbeitgeber und die Personen, die diese Regelung in Anspruch nehmen, die notwendige Rechtssicherheit herstellen.

Rechtssicherheit über den Aufenthaltsstatus hat einen zentralen Einfluss auf die Integrationschancen. Sie beeinflusst die Erträge von Investitionen der Unternehmen in Ausbildung und Beschäftigung sowie die Erträge von Humankapitalinvestitionen der Betroffenen selbst, etwa in deutsche Sprachkenntnisse. Dabei hängt die Investitionswahrscheinlichkeit von den zu erwartenden Erträgen und deren Eintrittswahrscheinlichkeit ab: Je höher die Ungewissheit, desto höher müssen die Erträge der Investition sein, damit diese tatsächlich getätigt wird. Es ist deshalb davon auszugehen, dass aufgrund der weiter bestehenden hohen Rechtsunsicherheit viele Investitionen in Ausbildung, Beschäftigung und Sprache gar nicht erst getätigt werden, sofern sie nicht auch in anderen Ländern genutzt werden könnten. Damit würden die Integrationschancen der Betroffenen erheblich verschlechtert werden. Die vorliegende empirische Evidenz bestätigt, dass Personen mit ungewissem Aufenthaltsstatus weniger in Sprache, Bildung und Ausbildung investieren. So nehmen Geduldete weniger an Integrationskursen und anderen Integrationsmaßnahmen teil als anerkannte Schutzberechtigte oder Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen, wie Auswertungen auf Grundlage der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten zeigen. Vor diesem Hintergrund ist dem Gesetzgeber zu empfehlen, Regelungen zu schaffen, die die notwendige Rechtssicherheit herstellen.

1.2 Beschäftigungsduldung

1.2.1 Darstellung des Sachverhalts

Der Gesetzentwurf führt den Tatbestand der „Beschäftigungsduldung“ ein (§ 60c AufenthG-E). Die Beschäftigungsduldung kann für eine Frist von 30 Monaten erteilt werden, wenn die folgenden Voraussetzungen vorliegen:

- Geduldete sind seit mindestens zwölf Monate in Besitz einer Duldung,
- Sie gehen seit 18 Monaten einer sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit mit mindestens 35 Wochenstunden nach (20 Stunden für Alleinerziehende);
- sie konnten in den letzten zwölf Monaten ihren Lebensunterhalt vollständig selbständig bestreiten;
- sie verfügen über hinreichende mündliche sowie schriftliche Deutschkenntnisse, wenn die Möglichkeit zum Besuch eines Integrationskurses bestand;
- sie haben einen Integrationskurs abgeschlossen, falls sie dazu verpflichtet waren;
- bei Kindern im schulpflichtigen Alter wird der tatsächliche Schulbesuch nachgewiesen.

Ferner müssen – ähnlich wie bei der Ausbildungsduldung – alle zumutbaren Maßnahmen zur Identitätsfeststellung ergriffen worden sein und es dürfen keine Ausschlussgründe wie das Bestehen konkreter Maßnahmen zur Abschiebung, ein Ausschluss von der Erwerbstätigkeit für Angehörige sicherer Herkunftsstaaten und Ähnliches vorliegen.

Die Beschäftigungsduldung erlischt, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung nicht mehr vorliegen und das Beschäftigungsverhältnis endet. Bei einer kurzfristigen Unterbrechung, die der Geduldete nicht zu vertreten hat, bleibt die Beschäftigungsduldung erhalten.

1.2.2 Bewertung

Die neue Regelung ist kein „Spurwechsel“, der gut integrierten Geduldeten den Weg in ein reguläres Aufenthaltsrecht ermöglicht. Zu unterscheiden sind bei der Bewertung drei Aspekte: Die Minstdauer von zwölf Monaten bis zur Erteilung einer Beschäftigungsduldung, die Kriterien für die Beschäftigungsduldung und die Wirkungen der zweijährigen Duldung.

Die Minstdauer von zwölf Monaten bis zum Erteilen der Beschäftigungsduldung führt zu einer hohen Rechtsunsicherheit für Arbeitgeber und Betroffene. In dieser Phase kann die Duldung jederzeit entzogen werden, so dass eine Einstellung riskant ist und deswegen wahrscheinlich in vielen Fällen nicht zustande kommt. Da aber eine Mindestbeschäftigungsdauer Voraussetzung für eine Beschäftigungsduldung ist, kann dies paradoxerweise dazu führen, dass eine Beschäftigungsduldung erst gar nicht erreicht wird. Insofern ist das Vorgehen inkonsistent. Sinnvoller wäre es, eine zunächst befristete Duldung bei Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses zu erteilen, etwa für zwölf Monate.

Die Kriterien für die Beschäftigungsduldung sind grundsätzlich sinnvoll und entsprechen dem, was von gut integrierten Personen zu erwarten ist. Man hätte auf die Auflage von 35 Wochenstunden (20 für Alleinerziehende) verzichten können, das Kriterium der sozialversicherungspflicht-

tigen Beschäftigung in Verbindung mit der selbständigen Sicherung des Lebensunterhalts erscheint ausreichend. Auch auf die Auflage des Integrationskurses hätte man verzichten können, sofern hinreichende Sprachkenntnisse tatsächlich nachgewiesen sind.

Die Inanspruchnahme der 30-monatigen Duldung dürfte gering ausfallen, weil sie weder für die Betroffenen noch für die Arbeitgeber eine längerfristige Rechtssicherheit herstellt. Zudem sind die zahlreichen Auflagen zwangsläufig mit Einschränkungen der Rechtssicherheit verbunden.

Die grundlegende Alternative wäre ein tatsächlicher „Spurwechsel“, also das Erteilen einer befristeten Aufenthaltserlaubnis, deren Verlängerung an Auflagen gebunden ist. Damit würde die notwendige Rechtssicherheit für alle Seiten hergestellt und der Übergang in das reguläre Aufenthaltsrecht vollzogen. Auf die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssicherheit für die Integration in Ausbildung und Beschäftigung wurde bereits in dieser Stellungnahme unter Punkt 1.1.2 zur Ausbildungsdundung verwiesen.

Um vermeintliche „Pull-Effekte“ zu verhindern, hätte sich das Instrument der Stichtagsregelung angeboten, das heißt, man hätte diese Regelung nur für Personen eingeführt, die vor einem bestimmten Stichtag (zum Beispiel den 31.12.2017) nach Deutschland zugezogen sind. Das würde Anreize, das Asylsystem für die Erwerbszuwanderung zu nutzen, ausschließen oder zumindest sehr stark einschränken. Diese Lösung ist vielfach erprobt worden und wäre der jetzt gewählten Regelung aus ökonomischen und sozialpolitischen Überlegungen heraus klar überlegen.

Die Zahl der Geduldeten, die für die „Beschäftigungsdundung“ oder einen „Spurwechsel“ in Frage kommen, dürfte insgesamt überschaubar sein. Zum 30.04.2019 hielten sich in Deutschland 140.694 Geduldete im erwerbsfähigen Alter auf, von denen maximal 25 Prozent oder 35.000 Personen die Auflagen für die lebensunterhaltsichernde Erwerbstätigkeit erfüllen dürften. Gemeinsam mit den Familienangehörigen dürften rund 45.000 Personen in den Anwendungsbereich der Regelung fallen. Auch diese moderaten Größenordnungen sprechen für einen tatsächlichen Spurwechsel in einen regulären Aufenthaltsstatus in Verbindung mit einer Stichtagsregelung.

2 Anträge der Bundestagsfraktionen der FDP, Bündnis90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE

Die Anträge der Bundestagsfraktionen machen teils weitergehende Vorschläge zur Neugestaltung des Asylrechts und der Steuerung der humanitären Migration, die in vielen Bereichen interessant und diskussionswürdig sind. Eine nähere Diskussion dieser Aspekte übersteigt allerdings den Rahmen dieser Stellungnahme. Vor dem Hintergrund der Anhörung zum Duldungsgesetz konzentriert sich diese Stellungnahme deshalb auf die Vorschläge der Bundestagsfraktionen zur Frage von Duldung bei Beschäftigung und Ausbildung.

2.1 Antrag der Fraktion der FDP

Für einen konsequenten Ansatz in der Einwanderungspolitik – Eckpunkte eines umfassenden Einwanderungsgesetzbuches

BT-Drucksache 19/9924 vom 07.05.2019

2.1.1 Ziele und wesentliche Reformvorschläge

In dem Vorschlag eines Einwanderungsgesetzbuchs nach dem Vorbild des Sozialgesetzbuchs soll das Einwanderungs- und Aufenthaltsrecht konsistent und systematisch gestaltet werden. In diesem Zusammenhang wird auf der einen Seite eine effektive Abschiebung von Menschen ohne Aufenthaltsrecht in Deutschland gefordert. Auf der anderen Seite werden Lösungen gefordert, um Flüchtlingen, gut integrierten Asylsuchenden und Geduldeten, die unter dem bisherigen Recht oft über Jahre in Deutschland gelebt und gearbeitet und sich eine Existenz aufgebaut haben und gut integriert sind, einen Weg in die Legalität zu eröffnen. Für diese Gruppe wird ein „Spurwechsel“ aus dem Asylverfahren oder einem vorübergehend zu gewährenden humanitären Schutzstatus in die Einwanderung in den Arbeitsmarkt vorgeschlagen, sofern keine Sozialleistungen bezogen werden, deutsche Sprachkenntnisse vorhanden sind und keine Straftaten vorliegen.

Für Auszubildende mit einer Duldung oder ausstehendem Asylbescheid soll die geltende „3+2-Regelung“ zur Arbeitsmarktintegration durch bundeseinheitliche Anwendung gestärkt werden. Eine Abschiebung in dieser Zeit soll (nur) bei sicherheitspolitischen Erfordernissen z.B. bei rechtskräftig verurteilten Straftätern möglich sein

2.1.2 Bewertung

Der Antrag der Fraktion der FDP fordert damit im Vergleich zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für Auszubildende eine höhere Rechtssicherheit, er sieht auch keine Mindestdauer der Duldung bis zur Aufnahme einer Beschäftigung vor. Damit würde die Integration von Geduldeten und Asylbewerbern in Ausbildung erleichtert. Im Vergleich zum Entwurf der Bundesregierung wird auch ein Spurwechsel, also ein an Auflagen wie Sprachkenntnisse und Bestreiten des Lebensunterhalts aus eigenen Mitteln gebundener Aufenthaltstitel für in Beschäftigung befindliche Geduldete und gut integrierte Asylsuchende gefordert. Damit würde die notwendige Rechtssicherheit für Arbeitgeber und für Geduldete hergestellt. Allerdings werden keine Aussagen zur näheren Ausgestaltung gemacht.

2.2 Antrag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN

Bleiberecht für Geflüchtete gestalten, Aufenthaltsrechte stärken, Rechtssicherheit schaffen, Spurwechsel ermöglichen

BT-Drucksache 19/6541 vom 14.12.2018

2.2.1 Ziele und wesentliche Reformvorschläge

Der Antrag der Fraktion von Bündnis90/DIE GRÜNEN hebt hervor, dass in Deutschland ein erheblicher Anteil von Personen lebt, die sich gut in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt integriert haben, aber deren Asylanträge abgelehnt wurden. Dieser Befund wird durch die vorliegende Datenlage bestätigt: Tatsächlich sind die Beschäftigungsanteile unter den Geduldeten sogar leicht höher als unter Personengruppen, deren Asylanträge abgelehnt wurden.¹ Auf Grundlage dieser Einschätzung kritisiert der Antrag die bestehende Rechtslage, weil sie zu Kettenduldungen und einer langanhaltenden Unsicherheit über den Aufenthaltsstatus mit negativen Wirkungen auf die Betroffenen und Arbeitgeber führe.

Als Alternative werden in dem Antrag folgende Forderungen erhoben:

- die Hürden für die stichtagsunabhängigen Bleiberechtsregelungen im Aufenthaltsgesetz für langjährig Geduldete nach §§ 25a, 25b AufenthG sollen abgesenkt werden, und zwar auf drei Jahre für Jugendliche und Erwachsene mit minderjährigen Kindern sowie auf fünf Jahre für Erwachsene;
- für alle potenziellen Auszubildenden, Studierenden und bereits im Arbeitsmarkt integrierten Asylsuchenden soll der Wechsel in einen Aufenthaltstitel zum Zweck der Ausbildung, des Studiums oder der Erwerbstätigkeit ermöglicht werden („Spur- und Statuswechsel“). Hierfür soll § 10 AufenthG abgeschafft und die Aufenthaltstitel zum Zweck der Ausbildung (§ 16 ff und § 17 ff) sowie die zum Zweck der Erwerbstätigkeit (§ 18 ff) geöffnet werden.

Darüber hinaus sollen bürokratische Hemmnisse bei Maßnahmen der Aufenthaltsverfestigung beseitigt und der Rechtssicherheit Priorität eingeräumt werden.

2.2.2 Bewertung

Die Absenkung der Fristen bei langjährigen Geduldeten erscheint sinnvoll, weil eine Abschiebung nach Ablauf dieser Fristen ohnehin sehr unwahrscheinlich ist. Bei einer Güterabwägung dürften deshalb die Vorteile der Integration durch das Herstellen von Rechtssicherheit die Nachteile einer Durchsetzung von Abschiebegründen deutlich überwiegen. Die zweite Forderung der Öffnung einer Möglichkeit des Spurwechsels zugunsten von Aufenthaltstiteln zu Bildungs-, Ausbildungs- und Erwerbszwecken ist zwar vor dem Hintergrund o. g. Argumente für das Herstellen von Rechtssicherheit grundsätzlich sinnvoll, allerdings werden hier keine Aussagen zur näheren Ausgestaltung gemacht. Insofern können die Folgen der vorgeschlagenen Regelungen hier nicht bewertet werden. Wie oben aufgeführt, könnte eine solche Regelung in Verbindung mit einer Stichtagsregelung mögliche Pull-Effekte vermeiden.

1 Eigene Auswertungen der IAB-BAMF-SOEP-Migrationsstichprobe, 2. Welle.

2.3 Anträge der Fraktion DIE LINKE

Für eine offene, menschenrechtsbasierte und solidarische Einwanderungspolitik

BT-Drucksache 19/9052 v. 04.04.2019

Fachkräfteeinwanderungsgesetz – Gute Arbeit garantieren und Vollbeschäftigung erreichen

BT-Drucksache 19/9855 vom 03.05.2019

2.3.1 Ziele und alternative Reformvorschläge

Die Fraktion DIE LINKE lehnt die in dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgeschlagene Beschäftigungs- und Ausbildungsduldung ab und fordert einen „Spurwechsel“, der einen sicheren Aufenthaltstitel ermöglicht. Kritisiert werden die Mindestduldungsfristen bis zur Aufnahme eines Ausbildungs- oder Beschäftigungsverhältnisses und die hohen Anforderungen bis zur Erteilung der Duldung. Gefordert wird stattdessen die schnelle und unkomplizierte Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis.

2.3.2 Bewertung

Die Alternative für den „Spurwechsel“, insbesondere die Kriterien für einen solchen Spurwechsel, werden in den Anträgen nicht näher ausgeführt, auch werden die möglichen Anreizwirkungen nicht diskutiert. Weil die Ausgestaltung weitgehend unklar bleibt, können die Folgen des Vorschlags schwer abgeschätzt werden.

Stellungnahme zum Gesetzentwurf über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung (BT-Drs. 19/8286)

Der Paritätische bedankt sich für die Gelegenheit, seine Expertise anlässlich der Anhörung zum Gesetzentwurf über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung einbringen zu können und legt hiermit eine aktualisierte Stellungnahme vor, nachdem Änderungsvorschläge zu den Inhalten des vorliegenden Gesetzesentwurfs bereits in seiner Stellungnahme vom 06.12.2018 zum Referentenentwurf des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes vorgelegt worden sind.

Zum Hintergrund des Gesetzes:

Der Gesetzentwurf sieht vor, Menschen mit einer Duldung aus persönlichen Gründen nach § 60a Absatz 2 Satz 3 Aufenthaltsgesetzes (AufenthG)

- die eine qualifizierte Berufsausbildung aufnehmen (Ausbildungsduldung) oder
- die durch eine nachhaltige Beschäftigung ihren Lebensunterhalt selbst sichern und gut integriert sind (Beschäftigungsduldung)

einen rechtssicheren Aufenthalt zu ermöglichen und eine Bleibeperspektive aufzuzeigen. Zudem sollen Vorgaben des Koalitionsvertrages zwischen CDU, CSU und SPD zur Ausweitung der Ausbildungsduldung auf Helferausbildungen und zu ihrer bundesweit einheitlichen Anwendung umgesetzt werden.

Zur Bewertung des Gesetzes:

Der Paritätische begrüßt die grundsätzliche Intention des Gesetzes - Menschen mit einer Duldung einen rechtssicheren Aufenthalt zu ermöglichen und eine Bleibeperspektive aufzuzeigen - sieht diese durch die Ausgestaltung allerdings keineswegs erfüllt. Vielmehr werden neue Fallstricke gespannt wie z.B. die Aufwertung der Bedeutung der Identitätsklärung mit Fristsetzung von sechs Monaten nach der Einreise und Vorduldungszeiten von sechs bzw. zwölf Monaten, die zeigen, wie sehr dieses Gesetz auf neue Ausgrenzung statt auf Integration setzt. Teilweise wird es sogar zu Abbrüchen bereits begonnener Ausbildung kommen. Anstatt „volle Kraft in Ausbildung“ soll der Vorrang der Abschiebung gelten - was für eine vertane Chance.

Schon jetzt ist dem Paritätischen aus der Beratungspraxis bekannt, dass die Ausbildungsduldung nur sehr restriktiv erteilt wird und viel zu oft gar nicht, **siehe hierzu die einseitige Anlage mit den Problemen aus der Praxis am Ende der Stellungnahme**. Die geplanten Neuregelungen werden leider keine Abhilfe schaffen.

Der Verband versteht den vorliegenden Gesetzesentwurf, deren Inhalte aus dem Entwurf zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz ausgegliedert wurden, auch als Versuch, die Fachkräftebasis der Unternehmen und Betriebe in Deutschland zu sichern und zu erweitern. Dazu ist es - auch laut Entwurf zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz nötig - in erster Linie das inländische und innereuropäische Potenzial zu heben. Zu diesem inländischen Potenzial gehören auch junge Geflüchtete in beträchtlicher Zahl und 180.000 Geduldete, von denen ca. 30.000 schon länger als 5 Jahre in Deutschland leben. Knapp 64.000 und damit 35 % der Geduldeten befinden sich in der Altersspanne von 16 bis 29 Jahren und sind somit in einem ausbildungsfähigen Alter.¹ Enttäuschend sind die Regelungen, die sich auf die Stärkung des inländischen Potentials beziehen. Diesem wichtigen gesellschaftlichen Anliegen wird der vorgelegte Gesetzesentwurf nicht gerecht und dass, obwohl die jüngst vorgelegte Studie der Bertelsmann Stiftung - neben vielen anderen – belegt: Es ist mit einer Verschärfung der Engpässe im mittleren Qualifikationssegment zu rechnen, da in den kommenden Jahren besonders viele Menschen mit Berufsausbildung aus dem Berufsleben ausscheiden werden.²

Der Paritätische lehnt den Ausschluss von Geduldeten vom Arbeitsmarkt grundsätzlich ab. Sowohl Statistiken wie auch Erfahrungen aus der Beratungspraxis zeigen auf, dass sich viele der Betroffenen über viele Jahre in Deutschland aufhalten. Aus integrations- und arbeitsmarktpolitischer Sicht macht es keinen Sinn, sie unnötig von Ausbildung bzw. Beschäftigung fernzuhalten.

Um Menschen mit einer Duldung tatsächlich einen rechtssicheren Aufenthalt zu ermöglichen und eine Bleibeperspektive aufzuzeigen sind aus Sicht des Paritätischen insbesondere folgende Änderungen notwendig:

- **Ein rechtssicherer Aufenthalt sollte in Form einer Aufenthaltserlaubnis geschaffen werden**

Grundsätzlich zu kritisieren ist, dass denjenigen, die eine Ausbildung aufnehmen, nach wie vor nur eine Ausbildungsduldung, nicht aber eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden soll. Damit ist sowohl für den Ausbildungsbetrieb wie auch vor allem für den Auszubildenden gerade nicht die notwendige aufenthaltsrechtliche Sicherheit

¹ BT-Drs. 19/8258, Kleine Anfrage zu den Zahlen der in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31. Dezember 2018: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/082/1908258.pdf>

² Bertelsmann Studie "Zuwanderung und Digitalisierung -Wie viel Migration aus Drittstaaten benötigt der deutsche Arbeitsmarkt künftig?", Februar 2019.

und Perspektive gegeben. Um ihr Potenzial als Fachkräfte zu heben, ist es unabdingbar, eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. Dies haben auch die Länder bereits 2015 aus integrationspolitischen Gründen gefordert. Auf diese Weise soll das tatsächliche Ankommen in Deutschland sowie das Halten ausgebildeter Fachkräfte erleichtert werden.³ Hinzu kommt, dass die Anforderungen, die an die Ausbildungsduldung – und auch an die Beschäftigungsduldung – gestellt werden, teilweise höher sind als die Anforderungen, die ansonsten an die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gestellt werden.

- **Auch die berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen und die Einstiegsqualifizierung sollten berücksichtigt werden**

Einen wichtigen ersten Schritt in den Arbeitsmarkt stellen in der Praxis sehr häufig die berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BvB) nach § 51 SGB III sowie die Einstiegsqualifizierung (EQ) nach § 54a SGB III dar. Sie ermöglichen es fehlende oder berufsbezogene Deutschkenntnisse nachzuholen und legen den Grundstein für einen erfolgreichen Übergang in die Ausbildung. Demnach wäre es folgerichtig, dass diese Instrumente auch von der Ausbildungsduldung umfasst werden. Zudem erfordert der Fachkräftebedarf die Nutzung allen inländischen Potenzials. Hierfür sprechen sich auch die Länder aus und bezüglich der EQ auch die Bundesagentur für Arbeit.

- **Neue Wartezeiten bei Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung verteilen Rechtssicherheit und verhindern stattdessen Aufnahme von Ausbildung und Beschäftigung**

Die geplanten Regelungen, als Voraussetzung für die Ausbildungsduldung den Vorbesitz einer 6-monatigen und für die Beschäftigungsduldung sogar einer 12-monatigen „normalen“ Duldung einzuführen, um „den Ausländerbehörden Gelegenheit zu geben, die Aufenthaltsbeendigung oder Maßnahmen zur Vorbereitung aufenthaltsbeendender Maßnahmen zu betreiben, werden dazu führen, dass innerhalb dieser Fristen kaum ein Arbeitgeber einen Geduldeten beschäftigen wird, weil befürchtet werden muss, dass eine Abschiebung der Betroffenen erfolgt. Faktisch führen diese Regelungen zu einem längeren Bezug von Sozialleistungen und der Gefahr der Verfestigung von (Langzeit) Arbeitslosigkeit bzw. eines nicht gelingenden Übergangs in Ausbildung. Diese Regelungen sind sowohl gesellschafts-, wie auch sozial, arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortungslos und konterkarieren das eigentliche Ziel des Gesetzes, einen rechtssicheren Aufenthalt zu ermöglichen und eine Bleibeperspektive aufzuzeigen.

³ Siehe hierzu auch Vorschlag des Bundesrats vom 6.2.2015: [http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2014/0601-0700/642-14\(B\).pdf?__blob=publicationFile&v=1](http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2014/0601-0700/642-14(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1)

Diese geplante Verschärfung wird sich umso gravierender negativ auswirken, als dass der Vorbesitz der neu vorgesehenen „Duldung bei ungeklärter Identität“ für eine Beschäftigungsduldung und Ausbildungsduldung nicht auf diese Wartezeit angerechnet werden soll. Zwar sieht § 105 Abs. 3 AufenthG des „Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ vor, dass § 60b AufenthG keine Anwendung auf Personen findet, die im Besitz einer Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung sind oder diese beantragt haben und die Erteilungsvoraussetzungen erfüllen. Laut Begründung kann der Antrag fristwährend bis zur Erteilung der Duldung nach dem neuen § 60b AufenthG gestellt werden. Da eine Ausbildungsduldung nach dem geplanten § 60b Abs. 3 Satz 1 AufenthG jedoch frühestens sieben Monate vor Beginn der Ausbildung beantragt werden kann, führt diese Regelung dazu, dass Personen, die bereits früher einen Ausbildungsplatz in Aussicht haben und einen Ausbildungsvertrag vorlegen können, den fristwährenden Antrag nach § 105 Abs. 3 AufenthG gar nicht stellen können und dann der Status „Duldung bei ungeklärter Identität“ inklusive dem damit einhergehenden Beschäftigungsverbot greift.

- **Erfüllung der zumutbaren Mitwirkung zur Aufklärung der Identität muss als Erteilungsvoraussetzung ausreichen**

Für die Ausbildungsduldung und die Beschäftigungsduldung wird an die Klärung der Identität ein ebenso hoher Anspruch gestellt wie bei einem Aufenthaltstitel, obwohl die Personen weiterhin nur eine Duldung bekommen - also eben keinen Aufenthaltstitel. Zudem geht die Anforderung noch darüber hinaus: So müssen innerhalb bestimmter Fristen laut Gesetzestext alle zumutbaren Handlungen erfüllt sein, damit die Person einen Anspruch auf die Duldung hat. Eine abschließende Identitätsklärung scheitert in der Praxis häufig daran, dass keine entsprechenden Dokumente aus den Herkunftsländern beschafft werden können, und eben nicht an dem Engagement der Betroffenen. Wird die Identität nicht in den Fristen geklärt, können die Duldungen nur im Ermessen der Ausländerbehörden erteilt werden. Dieses Ermessen eröffnet erneut Spielraum für die aktuell ohnehin schon restriktive Praxis, siehe Anlage. Derlei Fallstricke, die hier gespannt werden, zeigen, wie sehr dieses Gesetz auf neue Ausgrenzung statt auf Integration setzt. Zudem ist dies eine Verschlechterung zur derzeit geltenden Regelung in Bezug auf die Ausbildungsduldung.

- **Zusätzliche Hürden lassen Beschäftigungsduldung ins Leere laufen**

Nicht nachvollziehbar sind die extrem hohen Anforderungen an die Erteilung einer Beschäftigungsduldung wie z.B. der Nachweis der vollständigen Sicherung des Lebensunterhalts, 12-monatige Vorduldungszeit sowie 18-monatige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit mindestens 35 Stunden pro Woche. Die vage Aussicht auf eine Aufenthaltsperspektive in ferner Zukunft wird dem Ziel eines „verlässli-

chen Status“ nicht gerecht. Denn in der Praxis wird für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ein mindestens etwa sechsjähriger Voraufenthalt verlangt - mindestens 30 Monate Besitz einer Beschäftigungsduldung plus 18 Monate Vorbeschäftigungszeit mit Duldung bzw. Gestattung plus zuvor drei bis 24 Monate in Landeseinrichtungen ohne Arbeitsmarktzugang. Die sehr restriktiven Erteilungsvoraussetzungen werden dazu führen, dass nur sehr wenige Personen die Beschäftigungsduldung in Anspruch nehmen können und demnach viele weiterhin in einem prekären Status in Unsicherheit und größerer Gefahr der Ausbeutung verbleiben. Der Paritätische hält eine dreimonatige sozialversicherungspflichtige Vorbeschäftigung für sinnvoll.

- **Duldung auch für Familienangehörige der/des Auszubildenden**

Bisher sind die Familienangehörigen bei der Ausbildungsduldung unberücksichtigt. Aus der Praxis ist bekannt, dass ein drohendes Auseinanderreißen von Familien derzeit vermehrt Gegenstand in den Härtefallkommissionen ist. Wie bei der Beschäftigungsduldung auch, sind enge Familienangehörige des/der Auszubildenden bei der Aufenthaltssicherung mit zu berücksichtigen. Eine Familientrennung ist unvereinbar mit Art. 6 des Grundgesetzes (Schutz von Ehe und Familie), Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) und, sofern Minderjährige betroffen wären, auch ein Verstoß gegen die UN-Kinderrechtskonvention. Daraus müsste sich für Familienangehörige eines/einer Auszubildenden faktisch ein rechtliches Abschiebungshindernis nach § 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG ableiten, mind. aber ein Duldungsgrund nach § 60a Abs. 2 Satz 3 aus dringenden persönlichen Gründen. In Rheinland-Pfalz ist dies bereits Praxis und anerkannt, dass eine dauerhafte Trennung von Angehörigen der Kernfamilie sich nachteilig auf den Ausbildungserfolg auswirken kann.⁴ Dieses positive Beispiel sollte als Grundlage für eine entsprechende Regelung im geplanten Gesetz dienen.

- **Die Bleiberechtsregelungen nach § 25a und § 25b AufenthG sollten verbessert werden**

Aufgrund der engen Erteilungsvoraussetzung, wie z.B. den Mindestaufenthaltszeiten oder dem Nachweis bezüglich der sogenannten „nachhaltigen Integration“, können bisher nur wenige Geduldete (ca. 8.500 Personen) von den Regelungen profitieren. Damit die Regelungen tatsächlich mehr Wirkung entfalten können, sind Erleichterungen bei den Erteilungsvoraussetzungen dringend geboten. Siehe hierzu [Paritätische Arbeitshilfe „Die Bleiberechtsregelungen gemäß §§ 25a und b des Aufenthaltsgesetzes und ihre Anwendung“](#).

⁴ [Rundbrief aus Rheinland-Pfalz zur Erteilung von Ermessensduldungen nach § 60a Abs. 2 S.3 AufenthG an Familienangehörige, 20.11.2018.](#)

- **Ohne diese Änderungen werden die meisten der derzeit 180.000 Geduldeten von dem Gesetz nicht profitieren und unnötig lang von Arbeit und Ausbildung ausgeschlossen**

Es ist Zeit, den hier lebenden Geduldeten Zugang zu Arbeitsmarkt, Sprachförderung und betrieblicher wie (hoch)schulischer Ausbildungsförderung zu eröffnen. Nur so haben sie die Möglichkeit, ihren Lebensunterhalt selbst sicherzustellen und für sich und ihre Familien eine Perspektive zu entwickeln. Dies entspricht auch dem im Koalitionsvertrag zur Ausbildungsduldung vereinbarten Ziel „Bei alledem wollen wir zusätzliche Belastungen für die sozialen Sicherungssysteme“ vermeiden. Mit Blick auf die Wechselwirkungen mit dem zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht wird das Gesetz für Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung konterkariert. Dies betrifft vor allem die Einführung einer stark abgeschwächten Form der regulären Duldung (Entwurf § 60b AufenthG), die ein pauschales Arbeitsverbot nach sich zieht. Vom Ziel der Schaffung einer langfristigen Bleibeperspektive werden im Zusammenspiel der Gesetzesvorhaben damit ein Teil der Geduldeten von vorne herein ausgeschlossen.

Zu den Änderungen im Einzelnen:

1. Art. 1 Nr. 3: § 25b Abs. 6 AufenthG: Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis unter bestimmten Voraussetzungen

Der neue Absatz 6 regelt den Übergang von der Beschäftigungsduldung zu einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b. Hierfür müssen die umfangreichen Voraussetzungen der Beschäftigungsduldung nach § 60c zum Zeitpunkt der erstmaligen Beantragung der Aufenthaltserlaubnis weiterhin erfüllt sein. Hinzu kommen weitergehende Anforderungen an das Vorliegen deutscher Sprachkenntnisse: Der Ausländer muss über hinreichende mündliche deutsche Sprachkenntnisse verfügen - wie bei der Beschäftigungsduldung auch - allerdings darüber hinaus, wenn die Möglichkeit zum Besuch eines Integrationskurses bestand, setzt die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis zudem voraus, dass der Ausländer, seine Ehegatte oder sein Lebenspartner über hinreichende schriftliche Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt. Laut Gesetzesbegründung reicht es aus, sofern der Ausländer verheiratet oder verpartnert ist, wenn einer der beiden Ehepartner über die geforderten hinreichenden schriftlichen deutschen Sprachkenntnisse verfügt.

Die Erweiterung des § 25b ist zwar an sich zu begrüßen, aber da die sehr restriktiven Erteilungsvoraussetzungen für die Beschäftigungsduldung bereits dazu führen werden, dass nur sehr wenige Personen diese in Anspruch nehmen können und demnach viele weiterhin in einem prekären Status in Unsicherheit und größerer Gefahr

der Ausbeutung verbleiben, verläuft sie ins Leere. Es ist zudem nicht nachvollziehbar, warum für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis beide Ehepartner Deutschkenntnisse auf dem Niveau A2 nachweisen müssen. Es ist zu berücksichtigen, dass bislang die Mehrzahl der Asylsuchenden von Integrationskursen ausgeschlossen ist und auch Geduldete nur in weniger Fällen im Rahmen des Ermessens an diesen teilnehmen können. Nach Aussagen der Bundesregierung verfügen aber nur rund sechs Prozent aller Geduldeten über eine Ermessensduldung, der weit überwindende Teil der Menschen mit Duldung ist daher von der Sprachförderung ausgeschlossen. Außerdem wird die vage Aussicht auf eine Aufenthaltsperspektive in ferner Zukunft dem Ziel eines „verlässlichen Status“ nicht gerecht. Denn in der Praxis wird für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ein mindestens etwa sechsjähriger Voraufenthalt verlangt - mindestens 30 Monate Besitz einer Beschäftigungsduldung plus 18 Monate Vorbeschäftigungszeit mit Duldung bzw. Gestattung plus zuvor drei bis 24 Monate in Landeseinrichtungen ohne Arbeitsmarktzugang.

Änderungsvorschlag: Streichung der Anforderung, dass bei Möglichkeit des Integrationskursbesuches auch hinreichend schriftliche Deutschkenntnisse mit dem Niveau A2 nachgewiesen werden müssen. Im Übrigen wäre die grundsätzliche Öffnung der Integrationskurse für Geduldete über § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG hinaus sinnvoll.

2. Art. 1 Nr. 4 Buchstabe b und aa): § 60a Absatz 6 Satz 1 Nr. 3: Neue Arbeitsverbote

Das Arbeitsverbot soll bei Staatsangehörigen aus sicheren Herkunftsländern zukünftig nicht nur bei Personen gelten, deren nach dem 31.08.2015 gestellter Asylantrag abgelehnt wurde, sondern auch bei denjenigen aus diesen Ländern, die den Asylantrag zurückgenommen haben - es sei denn, die Rücknahme erfolgte auf Grund einer Beratung nach § 24 Absatz 1 des Asylgesetzes beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge - oder keinen gestellt haben. Diese Regelung ist nicht nachvollziehbar, denn gerade die Rücknahme oder das Nicht-Stellen eines wenig erfolgversprechenden Asylantrags ist auch aus der Perspektive des Staats sinnvoll, da somit eine unnötige Belastung des Asylsystems vermieden werden könnte. Die Konsequenz dürfte sein, dass die Betroffenen zukünftig ihre Verfahren – einschließlich Klage – bis zu Ende durchführen.

Zudem wird die Regelung zur Folge haben, dass Personen aus „sicheren Herkunftstaaten, die sich in schulischen Ausbildungen befinden, ihre Ausbildungsduldung verlieren werden: Denn sie benötigen zwar keine Arbeitserlaubnis, aber der erweiterte Ausschluss von der Ausbildungsduldung gem. dem ausgeweiteten § 60 Abs. 6 AufenthG gilt auch für sie. Zugleich wird es für sie keinen eigens geregelten Bestandsschutz geben, da die Übergangsregelung des § 104 Abs. 16 AufenthG nur für

„Beschäftigungen“ gilt, die eine schulische Ausbildung aber gerade nicht ist. Dies ist dringend zu ändern, da es unverhältnismäßig wäre eine bereits begonnene Ausbildung abbrechen zu müssen.

Darüber hinaus werden mit dem geplanten §60a Abs.6 Nr.3 AufenthG auch alle Personen von Arbeit ausgeschlossen, die einen isolierten Antrag auf nationale Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 5 oder 7 AufenthG stellen. Hier ist z.B. die Konstellation denkbar, dass einer der Ehegatten aus gesundheitlichen Gründen nicht abgeschoben werden kann, der andere daher eine Ermessensduldung erhält, beide hier bleiben, der gesunde Ehepartner aber dem Arbeitsverbot unterliegt, weil er keinen Asylantrag gestellt hat.

Der Paritätische ist gegen Arbeitsverbote und setzt sich dafür ein, dass Flüchtlinge unabhängig von ihrem Herkunftsland und ihrer Unterbringung einen gleichberechtigten Arbeitsmarktzugang bereits nach drei Monaten ihres Aufenthalts erhalten. Arbeitsverbote verhindern für die Betroffenen jegliche Teilhabe und Möglichkeit auf eine selbstbestimmte Lebensführung ungeachtet der Tatsache, dass ein Teil der Asylsuchenden auch aus sogenannten „sicheren Herkunftsstaaten“ aus humanitären oder familiären Gründen dauerhaft in Deutschland bleiben wird.

Änderungsvorschlag: Streichung der vorgesehenen Verschärfung in § 60a Abs. 6 Satz 3 AufenthG

Alternativ: Zumindest eigens geregelter Bestandsschutz auch für schulische Ausbildungen durch Ergänzung von § 104 Abs. 16 AufenthG.

3. Art. 1 Nr. 5: § 60b AufenthG: Ausbildungsduldung

Der neue § 60b überführt die Regelungen zur Erteilung der Ausbildungsduldung, die bislang in § 60a Absatz 2 Satz 4 bis 12 enthalten waren, und soll durch Ergänzungen und Klarstellungen unter anderem eine einheitliche Anwendung in den Ländern sicherstellen. Wenn für diejenigen Geduldeten, die hier eine Ausbildung aufnehmen wollen oder die einer Beschäftigung nachgehen, tatsächlich eine Perspektive geschaffen bzw. ihr Potenzial als Fachkräfte gehoben werden soll, dann ist es - auch im Interesse der Unternehmen - unabdingbar, den Betroffenen eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen und nicht - wie im Gesetzentwurf vorgesehen - lediglich eine Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung (Duldung).

Änderungsvorschlag: Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis statt einer Duldung bei Vorliegen der Erteilungsvoraussetzungen. Dies haben auch die Länder bereits 2015 aus integrationspolitischen Gründen gefordert. Auf diese Weise soll das tatsächliche Ankommen in Deutschland sowie das Halten ausgebildeter

Fachkräfte erleichtert werden.⁵ Sollte es bei einer Ausbildungsduldung bleiben, so muss bei späteren Aufenthaltsverfestigungen in Form einer Niederlassungserlaubnis die Zeit der Ausbildungsduldung mit angerechnet werden, da es sich bereits um einen perspektivisch dauerhaften Aufenthalt handelte.

4. Art. 1 Nr. 5: § 60b Abs. 1 Nr. 1b AufenthG: Ausbildungsduldung bei Assistenz und Helferberufen

Die vorgesehene Ausweitung der Ausbildungsduldung auch auf Helferberufe ist positiv zu bewerten. Die engen Erteilungsvoraussetzungen - nur bei Engpassberufen und bei vorliegender Ausbildungsplatzzusage - werden aber vermutlich dazu führen, dass nur wenige Asylbewerber davon profitieren. Zudem sollte eine Ausbildungsduldung auch für Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB) nach § 51 SGB III sowie die Einstiegsqualifizierung (EQ) nach § 54a SGB III erteilt werden. Diese stellen einen wichtigen ersten Schritt in den Arbeitsmarkt dar und haben sich in der Praxis bewährt, um noch fehlende oder berufsbezogene Deutschkenntnisse nachzuholen. Laut Bundesagentur für Arbeit hat sich die EQ mit einer Übergangsquote in betriebliche Berufsausbildung von über 60 Prozent in den vergangenen Jahren als ein erfolgreiches Instrument zur beruflichen Integration junger Menschen und zur Stabilisierung und Ausweitung betrieblicher Berufsausbildung erwiesen. Das Instrument der EQ als „Türöffner“ in eine betriebliche Ausbildung bewährt sich besonders bei jungen Geflüchteten wie auch der Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2019 zeigt.

Änderungsvorschläge: Streichung der engen Erteilungsvoraussetzungen bei Helferberufen, „nur bei Engpassberufen und bei vorliegender Ausbildungsplatzzusage“. Zudem Ergänzung § 60b Abs.1 um Nr.1c „... eine Einstiegsqualifizierung nach § 54a SGB III begonnen hat,..“ sowie um Nr. 1d „...eine Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme nach § 51 SGB III aufgenommen hat“. Dementsprechend auch Anpassung von Abs. 1 Nr. 2 um die „ausbildungsvorbereitenden Maßnahmen“ Die Ausbildungsduldung für die EQ sowie der berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen fordern im Übrigen auch die Länder in ihrer Stellungnahme, da die EQ der unmittelbaren Vorbereitung einer Ausbildung dient und den Übergang in Ausbildung sichert. Eine Berücksichtigung der berufsvorbereitenden Maßnahmen bei der Ausbildungsduldung halten sie aus integrationspolitischer Sicht für sinnvoll.⁶

⁵ Siehe hierzu auch Vorschlag des Bundesrats vom 6.2.2015: [http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2014/0601-0700/642-14\(B\).pdf?__blob=publicationFile&v=1](http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2014/0601-0700/642-14(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1)

⁶ [Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung vom 15.02.2019, Drs. 8/19 \(Beschluss\), S. 3.](#)

5. Art. 1 Nr. 5: § 60b Abs. 1 Satz 2 AufenthG: Versagung der Ausbildungs- duldung in Missbrauchsfällen

Satz 2 räumt den Ausländerbehörden die Möglichkeit ein, in Fällen offensichtlichen Missbrauchs die Ausbildungsduldung zu versagen. Dies ist nach der Gesetzesbegründung insbesondere gegeben bei Scheinausbildungsverhältnissen, die bei Ausbildungen zum Beispiel vorliegen können, bei denen von vornherein offenkundig ausgeschlossen ist, dass die Ausbildung zum Erfolg geführt werden kann, zum Beispiel wegen nicht vorhandener Sprachkenntnisse.

Trotz der Streichung der offenen Formulierung „in Ausnahmefällen“ und weiteren Konkretisierung gegenüber dem Referentenentwurf bleibt zu befürchten, dass die schon bisher zu beobachtende Praxis einer restriktiven Erteilung der Ausbildungsduldung von einzelnen Ausländerbehörden, fortgesetzt wird (siehe Praxisblatt in der Anlage). Auch die in der Gesetzesbegründung aufgeführten Gründe – „bei Scheinausbildungsverhältnissen, die bei Ausbildungen zum Beispiel vorliegen können, bei denen von vornherein offenkundig ausgeschlossen ist, dass die Ausbildung zum Erfolg geführt werden kann, zum Beispiel wegen nicht vorhandener Sprachkenntnisse“ bieten viel Spielraum für eine restriktive Anwendung der Norm. Das im Koalitionsvertrag festgehaltene Ziel, die 3+2 Regelung bundesweit einheitlich anwenden zu wollen, wird damit nicht erreicht werden. Vielmehr sind unnötige, kräftezehrende Rechtsstreitigkeiten zu erwarten, wenn es um die Beurteilung des Ausbildungserfolges bzw. der nicht vorhandenen Sprachkenntnisse geht. Eine Ausländerbehörde wird nicht fachgerecht beurteilen können, ob jemand perspektivisch eine Ausbildung erfolgreich abschließen kann, denn dafür sind die Mitarbeitenden in den Ausländerbehörden nicht qualifiziert. Diese Beurteilung sollte weiterhin den Schulen, Betrieben und Kammern sowie den pädagogischen Fachkräften vorbehalten bleiben.

Änderungsvorschlag: Streichung des Versagungsgrundes

6. Art. 1 Nr. 5: § 60b Abs. 2 Nr. 2 AufenthG – Ausbildungsduldung erst nach 6 Monaten Duldung

Zukünftig müssen die Betroffenen, bevor eine Ausbildungsduldung erteilt wird, sechs Monate im Besitz einer „normalen“ Duldung sein. Dieser Zeitraum soll, laut Gesetzesbegründung, den Ausländerbehörden Gelegenheit geben, den Aufenthalt zu beenden. Faktisch wird dies aber dazu führen, dass innerhalb dieser Frist kaum ein Arbeitgeber einen Ausbildungsvertrag abschließen wird, weil befürchtet werden muss, dass in den ersten Monaten der Ausbildung eine Abschiebung erfolgt. Die Intention der Ausbildungsduldung, Rechtssicherheit zu schaffen, wird damit komplett ad absurdum geführt. Für die Jugendlichen bedeutet es unnötige sechs Monate der Unsicherheit und der vergeudeten Zeit für die berufliche Qualifizierung. Gerade angesichts des bestehenden Fachkräftebedarfs und der Erfordernis, das inländische Po-

tential zu heben, muss die Aufnahme einer Ausbildung Vorrang haben vor der Durchsetzung einer Abschiebung. Zu berücksichtigen ist auch, dass das geschürte Gefühl des Nichtwillkommenseins und der erzwungenen Untätigkeit insbesondere für junge zumeist hochmotivierte Menschen, die in verschiedenen Berufen teils dringend gesucht werden, ein hohes Frustrationspotenzial birgt. Die Frist von 6 Monaten verhindert die Chance, das eigene Leben möglichst schnell selbstbestimmt und selbstfinanziert leben zu können und steht damit im Widerspruch zur Aussage im Koalitionsvertrag zur 3+2 Regelung „bei alledem wollen wir zusätzliche Belastungen für die sozialen Sicherungssysteme vermeiden.“ Für diejenigen, die bereits mit einer Duldung eine Ausbildung aufnehmen, bedeutet die Regelung sechs Monate Angst und Sorge vor Abschiebung während der ersten Monate in der Ausbildung. Die Startbedingungen für junge Geflüchtete eine erfolgreiche Ausbildung zu absolvieren, werden hier unnötig erschwert.

Noch gravierender wird diese geplante Verschärfung dadurch, dass der Vorbesitz der neu vorgesehenen „Duldung bei ungeklärter Identität“ nicht auf diese Wartezeit angerechnet werden wird. Zwar sieht der im „Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ geplante § 105 Abs. 3 AufenthG vor, dass nach Beantragung der Ausbildungsduldung der neue § 60b – und damit auch die Vorschrift zur Nichtanrechnung der „Zeiten mit einer Duldung bei ungeklärter Identität – keine Anwendung findet. In der Praxis dürfte diese überaus verschachtelte und undurchschaubare Konstruktion von Ausnahmen und Rückausnahmen an verschiedensten Stellen jedoch dennoch zu einer Verweigerung der Ausbildungsduldung führen.

Änderungsvorschlag: Streichung der 6-monatigen Frist mit Besitz einer Duldung. Daher sind in § 60b Abs. 1 Satz 1 Nummer 2 die Wörter „im Besitz einer Duldung nach § 60a“ sowie Absatz 2 Nr.2 zu streichen. Auch die Länder halten die Voraussetzung der 6-monatigen Duldung für verfehlt. Der Bundesrat hält die Regelung unangemessen nachteilhaft für Personen, die in dem Zeitraum bereits eine Ausbildungsplatzzusage, womöglich in einem Mangelberuf, haben. Sie trägt auch nicht dem Umstand Rechnung, dass Ausbildungen sehr häufig zu festen Terminen im Jahr beginnen.

7. Art. 1 Nr. 5: § 60 b Abs. 2 Nr. 3 i.V.m. Abs. 7 AufenthG – Identitätsklärung mit Frist als Voraussetzung

Gemäß der Neuregelung besteht ein Ausschlussgrund auch dann, wenn die Identität der betroffenen Person nicht innerhalb von 6 Monaten nach der Einreise geklärt wurde bzw. werden konnte. Diese Frist kann überschritten werden, wenn innerhalb der 6 Monate alle erforderlichen und zumutbaren Maßnahmen zur Identitätsklärung unternommen wurden, diese aber aus Gründen, die die Person nicht zu vertreten hatte, nicht erfolgen konnte. Es gilt der Grundsatz, dass die Ausbildungsduldung - wie auch

die Beschäftigungsduldung - nur erteilt werden sollen, wenn die Identität geklärt werden konnte.

Zudem ist ein kompliziertes Abstufungssystem je nach Einreisedatum vorgesehen:

- Bei Einreise bis Ende 2016 muss die Identität am Tag der Antragstellung für die Ausbildungsduldung geklärt sein.
- Bei Einreise zwischen dem 01.01.2017 und dem Tag „vor“ dem Inkrafttreten des Gesetzes entweder mit Beantragung der Ausbildungsduldung, „spätestens“ aber sechs Monate danach,
- bei Einreise „nach“ dem Inkrafttreten des Gesetzes innerhalb von sechs Monaten nach Einreise. (Nach dem Wortlaut haben somit diejenigen, die genau am Tag des Inkrafttretens des Gesetzes einreisen, übrigens keine Frist zur Identitätsklärung; Vgl. § 60c Abs. 1 Nr. 1d AufenthG)

Diese unterschiedlichen Stichtage in § 60b Abs. 2 Nr. 3a-c AufenthG sind nicht praktikabel.

Absatz 7 sieht die Möglichkeit einer Ermessensduldung vor, soweit die erforderlichen und zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung unternommen wurden, eine Klärung der Identität aber nicht herbeigeführt werden konnte. Es genügen demnach nicht die Bemühungen, sondern diese müssen zwingend erfolgreich sein. Diejenigen, die über keine Dokumente verfügen und auch keine beschaffen können oder nur über die Behörden des Verfolgerstaats erhalten können, sind von einem Anspruch auf Ausbildungsduldung ausgeschlossen.

Diese Regelung stellt erneut ein Einfallstor für die ohnehin schon restriktive Praxis dar, siehe Anlage. Die Neuregelungen würde dazu führen, dass ein erheblicher Teil der Geduldeten von der Erteilung einer Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung ausgeschlossen wäre, da die Beschaffung der notwendigen Dokumente in vielen Fällen aus Gründen, die die Betroffenen nicht zu vertreten haben, nicht möglich ist. So müssten z.B. schutzsuchende Menschen während der ersten Wochen nach ihrer Einreise in den Erstaufnahmeeinrichtungen und Ankerzentren über zumutbare Maßnahmen und deren Konsequenzen angemessen und umfangreich informiert werden. Während der Zeit in einer Erstaufnahmeeinrichtung bzw. einem Ankerzentrum unterliegen Menschen jedoch vielen Einschränkungen, so dass die Erfüllung der Mitwirkungspflichten kaum realisierbar erscheint. So fehlen den Schutzsuchenden zu diesem Zeitpunkt die erforderlichen Informationen zu ihren Mitwirkungspflichten und den möglichen Konsequenzen mit Blick auf die Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung. Es ist eine unabhängige Verfahrensberatung notwendig - d.h. nicht bei einer staatlichen Behörde wie dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge angesiedelt - um die Betroffenen über ihre Rechte und Pflichten zu informieren. Zudem ist es, wie

auch in der Begründung des Gesetzes formuliert, während der Zeit des Asylverfahrens nicht zumutbar, sich zwecks Identitätsklärung oder Passbeschaffung an die Behörden des Heimatlandes zu wenden.

Darüber hinaus bietet der unbestimmte Rechtsbegriff der Zumutbarkeit immer wieder Anlass zu einer restriktiven Auslegung bis hin zu widersinnigen Aufforderungen wie z.B. dass die geflüchtete Person ohne Pass in das Herkunftsland fliegt, um dort im Herkunftsland einen Pass zu beantragen oder ein Flugticket kauft um hypothetisch nachzuweisen, der Ausreisepflicht nachkommen zu wollen. In der Regel werden keine konkret ausformulierten Schritte der Mitwirkungspflichten einzelfallbezogen schriftlich an die Geflüchteten herantragen, vielmehr wird oft nur in einem allgemein formulierten Schreiben auf die allgemeinen Mitwirkungspflichten und die allgemeine Aufforderung zur Passbeschaffung hingewiesen, statt mitzuteilen, welche konkreten Schritte der Mitwirkung im konkreten Einzelfall nacheinander zu gehen sind, um die Beschäftigungserlaubnis und die Ausbildungsduldung gewährt zu bekommen. Nur so können unnötige Rechtsstreitigkeiten vermieden werden.

Aus der Beratungspraxis wird zudem berichtet, dass die Mitwirkung bei der Klärung der Identität für die Betroffenen immer wieder auch in Abschiebungen enden, anstatt der in Aussicht gestellten Ausbildungsduldung bzw. die Fortführung der bereits begonnen Ausbildung. Dieses Vorgehen schürt Ängste und führt zu Lähmung. Die Abschiebung als negative Folge der Mitwirkung ist kontraproduktiv und den Betroffenen sollte bei Mitwirkung und Vorliegen der sonstigen Voraussetzung die Ausbildungsduldung erteilt werden.

Soweit die notwendigen Schritte zur Identitätsklärung unternommen wurden, eine Klärung der Identität aber aus Gründen, die der Einzelne nicht zu vertreten hatte, nicht erfolgen konnte, darf dies nicht zur Verweigerung der Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung führen. Auch sollten verspätete Bemühungen der Identitätsfeststellung nicht grundsätzlich dem Anspruch auf Erteilung der Ausbildungsduldung entgegenstehen.

Es gibt keine Übergangsregelung bzw. eigens geregelten Bestandsschutz: Somit droht der sofortige Verlust der Ausbildungsduldung bei denjenigen, die eine Ausbildungsduldung nach alter Rechtslage besitzen und dafür ihre Identität noch nicht klären mussten. Für diese Fälle muss das Rückwirkungsverbot gelten. Der Abbruch der bereits begonnenen Ausbildung wäre unverhältnismäßig.

**Änderungsvorschläge: Streichung § 60 b Abs.2 Nr.3. und Absatz 7 AufenthG
Alternativ: Wenn Geduldete an den zumutbaren Maßnahmen zur Aufklärung ihrer Identität mitwirken, eine Klärung der Identität aber aus Gründen, die der**

Einzelne nicht zu vertreten hatte, nicht erfolgen konnte, sollte ein Anspruch auf Erteilung der Ausbildungsduldung bestehen. Anstatt der nicht praktikablen Stichtagsregelungen in § 60b Abs. 2 Nr. 3a-c AufenthG sollte diese Voraussetzung ab Inkrafttreten des Gesetzes gelten. Informationspflichten der Ausländerbehörden zu den Mitwirkungspflichten sind zu definieren. Übergangsregelung für Bestandsschutz bei bereits erteilten Ausbildungsduldungen.

8. Art. 1 Nr. 5: § 60b Abs. 2 Nr. 5a-e AufenthG: Ausschlussgründe, wenn konkrete Maßnahmen der Aufenthaltsbeendigung bevorstehen

Der Ansatz, genauer zu definieren, wie der Ausschlussgrund „konkrete Maßnahmen der Aufenthaltsbeendigung vorliegen“, ist angesichts der sehr unterschiedlichen Praxis vor Ort nachvollziehbar und zu begrüßen. Allerdings sind die genannten Kriterien teilweise sehr problematisch und eröffnen einen zu weiten Anwendungsbereich. Das im Koalitionsvertrag vereinbarte Ziel der bundesweit einheitlichen Anwendung der 3+2 Regelung wird so verfehlt. Nachfolgend wird ausführlich auf die einzelnen Ausschlussgründe eingegangen.

9. Art. 1 Nr. 5: § 60b Abs. 2 Nr. 5a AufenthG: Veranlassung ärztlicher Untersuchung zu Feststellung der Reisefähigkeit als Ausschlussgrund

Eine konkrete Maßnahme der Aufenthaltsbeendigung soll vorliegen, wenn eine ärztliche Untersuchung der Reisefähigkeit veranlasst wurde. Aus dem Wortlaut ergibt sich nicht, dass eine längerfristige oder dauerhafte Reiseunfähigkeit die Erteilung der Ausbildungsduldung nicht verhindert. Eine konkrete aufenthaltsbeendende Maßnahme liegt laut Gesetzesbegründung vor, wenn in der ärztlichen Untersuchung zur Feststellung der Reisefähigkeit lediglich eine vorübergehende Reiseunfähigkeit festgestellt worden ist, die mit einer entsprechenden medizinischen Versorgung behandelt und behoben werden kann. Erfahrungen aus der Beratungs- und Verwaltungspraxis zeigen, dass die Begründungen zu den gesetzlichen Regelungen nicht immer bekannt sind und angewendet werden (siehe Anlage). Dies führt zu unnötigen Rechtsstreitigkeiten und die Norm sollte klarer formuliert werden

Änderungsvorschlag: Streichung von § 60b Abs.2 Nr. 5a AufenthG

Alternativ zumindest Präzisierung des Gesetzestextes von § 60a Abs. 2 Nr. 5a im Sinne des Gebots der Normenbestimmtheit und der Normenklarheit anstatt „der Veranlassung der ärztlichen Untersuchung...“, „...wenn in der ärztlichen Untersuchung zur Feststellung der Reisefähigkeit lediglich eine vorübergehende Reiseunfähigkeit festgestellt wurde, die mit einer entsprechenden medizinischen Versorgung behandelt und behoben werden kann,“. Zudem Präzisierung, dass der Ausschlussgrund a nur greift, wenn die Aufenthaltsbeendigung unmittelbar bevorsteht, d.h. ein Termin für die Abschiebung bereits feststeht.

10. Art. 1 Nr. 5: § 60b Abs. 2 Nr. 5b AufenthG: Antrag zur Förderung einer freiwilligen Ausreise als Ausschlussgrund

Ein Ausschlussgrund soll vorliegen, wenn die Betroffenen einen Antrag auf Förderung der freiwilligen Ausreise gestellt haben. Es ist kontraproduktiv, erste Schritte einer freiwilligen Rückkehr mit dem Ausschluss von einer Ausbildungsduldung zu bestrafen. Zudem muss der Lage vor Ort Rechnung getragen werden, die die Rückkehrplanung kurzfristig beeinflussen kann. Ein dauerhafter Ausschluss von der Ausbildungsduldung ist dementsprechend abzulehnen.

Änderungsvorschläge: Streichung von § 60b Abs. 2 Nr. 5b AufenthG

Auch für die Länder stellt die Beantragung von Mitteln zur freiwilligen Ausreise keine Maßnahme zur (zwangsweisen) Aufenthaltsbeendigung dar, sondern einen freiwilligen Schritt der Betroffenen. An diesen negative Folgen zu knüpfen, ist kontraproduktiv. Daher plädiert auch er für die Streichung von § 60b Abs. 2 Nr. 5b AufenthG. Zudem Präzisierung, dass der Ausschlussgrund b nur greift, wenn die Aufenthaltsbeendigung unmittelbar bevorsteht, d.h. ein Termin für die Abschiebung bereits feststeht.

11. Art. 1 Nr. 5: § 60b Abs. 2 Nr. 5d AufenthG: Vergleichbar konkrete Maßnahmen als Ausschlussgrund

Die Regelung in § 60b Abs. 2 Nr. 5d AufenthG, dass auch vergleichbar konkrete Vorbereitungsmaßnahmen zur Abschiebung ausreichen sollen, ist sehr unbestimmt und eröffnet damit großen Spielraum für eine restriktive Auslegung. In der Begründung des Entwurfs werden als weitere Beispiele für „konkrete Maßnahmen“ folgende benannt:

- wenn vor Antragstellung ein Termin zur Vorstellung bei der Botschaft des Herkunftsstaates des Ausländers zur Vorbereitung der Rückführung vereinbart wurde,
- ein Antrag auf Anordnung der Sicherungshaft (§ 62 Abs. 3 AufenthG), oder
- ein Antrag auf Anordnung des Ausreisegewahrsams (§ 62b AufenthG) gestellt wurde sowie
- die Ankündigung eines Widerrufs der Duldung erfolgt ist (§ 60a Abs. 5 Satz 4 AufenthG).

Hinsichtlich des Ausschlussgrundes aufgrund des Termins zur Vorstellung bei der Botschaft des Herkunftsstaates zur Vorbereitung der Rückführung ist das Ergebnis als maßgeblich zu berücksichtigen. Der Termin allein sollte nicht zum Ausschluss führen. Vielmehr ist darauf abzustellen, ob eine Abschiebung in absehbarer Zeit tatsächlich erfolgen kann und die Rückführung konkret vorbereitet wird. Nicht absehbar ist die Aufenthaltsbeendigung jedoch, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass z.B. ein gestellter Antrag auf Erteilung eines Passersatzpapiers oder auf andere erforder-

liche Dokumente von den Behörden des Herkunftsstaates überhaupt nicht bearbeitet wird.⁷

Änderungsvorschläge: Streichung von § 60b Abs. 2 Nr. 5d AufenthG

Alternativ: Statt der benannten Beispiele in der Begründung, Aufnahme dieser in die Norm.

§ 60b Abs. 2 Nr. 5d sollte sinngemäß lauten „wenn die Botschaft des Herkunftsstaates des Ausländers die Rücknahme bestätigt und eine Abschiebung in absehbarer Zeit tatsächlich erfolgen kann sowie die Rückführung konkret vorbereitet wird.“⁸

Einfügung der weiteren Gründe:

e) ein Antrag auf Anordnung der Sicherungshaft (§ 62 Abs. 3 AufenthG), oder

f) ein Antrag auf Anordnung des Ausreisegewahrsams (§ 62b AufenthG) gestellt wurde sowie

g) die Ankündigung eines Widerrufs der Duldung erfolgt ist (§ 60a Abs. 5 Satz 4 AufenthG).

12. Art. 1 Nr. 5: § 60b Abs. 2 Nr. 5e AufenthG: Einleitung des Verfahrens zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedsstaates als Ausschlussgrund

Ein Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats, das nach Nr. 5e als konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung zu bewerten sein soll, ist nach Artikel 20 Absatz 1 nach der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 dann eingeleitet, sobald in Deutschland erstmals ein Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde. In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, wenn das daran anschließende Verfahren zur Prüfung der Zuständigkeit zum Ergebnis kommt, dass Deutschland der für die Durchführung des Asylverfahrens zuständige Mitgliedstaat ist, erhält der Ausländer eine Aufenthaltsge-stattung und unterliegt nicht mehr dem Anwendungsbereich der Ausbildungsduldung.

Das Verfahren, das laut Gesetzesentwurf als „konkrete Maßnahme zur Aufenthaltsbeendigung“ bezeichnet wird, wird bei ausnahmslos jeder asylsuchenden Person eingeleitet. Es handelt sich bei der Prüfung nach Art. 20 Dublin-III-VO nicht um das Übernahmeersuchen an einen anderen Staat, der vom BAMF für zuständig für die Durchführung des Asylverfahrens gehalten wird, sondern um die jedem Asylverfahren vorgeschaltete BAMF-interne Prüfung der – potentiellen – Zuständigkeit, aufgrund derer dann ein Übernahmeersuchen gestellt wird oder auch nicht. Das heißt, dass demnach jede Person von der Ausbildungsduldung ausgeschlossen wäre. Eine Klarstellung ist hier dringend erforderlich, da es ansonsten zu unnötigen Ausschlüs-

⁷ [Siehe hierzu auch Begründung zum Integrationsgesetz, BT-Drs. 18/9090, S. 25](#) sowie [Erlass aus NRW zur Ausbildungsduldung S.18](#)

⁸ [Siehe hierzu auch Begründung zum Integrationsgesetz, BT-Drs. 18/9090, S. 25](#) sowie [Erlass aus NRW zur Ausbildungsduldung S.18](#)

sen und Rechtsstreitigkeiten in der Praxis kommen wird. Den Antrag auf internationalen Schutz als eine „konkreten Maßnahme der Aufenthaltsbeendigung“ zu definieren, ist in sich nicht logisch und mit Blick darauf, dass die Asylantragstellenden ohnehin eine Aufenthaltsgestattung haben und somit der Anwendungsbereich einer Ausbildungsduldung ohnehin nicht eröffnet ist, nicht nachvollziehbar. In der Rechtsprechung wurde bisher für die Dublin-Fälle nach herrschender Meinung eine vollziehbare Abschiebungsanordnung nach § 34a AsylG als eine konkrete aufenthaltsbeendende Maßnahme eingestuft.⁹ Wenn man einen Bezug zwischen einem Dublinverfahren und konkreten aufenthaltsbeendenden Maßnahmen herstellen will, sollte daher auch auf diese abgestellt werden.

Änderungsvorschlag: Streichung der Norm

Alternativvorschlag: „wenn eine Abschiebungsanordnung nach § 34a AsylG vollziehbar geworden ist“

13. Art. 1 Nr. 5: § 60b Abs. 3 Satz 1 und 2 AufenthG: Anspruch auf Erteilung der Ausbildungsduldung 6 Monate vor Beginn der Ausbildung

Die Tatsache, dass nunmehr eine Ausbildungsduldung auch frühestens 6 Monate vor Beginn der Ausbildung erteilt werden kann, ist im Ansatz zu begrüßen, allerdings nicht realitätsgerecht. In der Praxis werden Ausbildungsverträge durchaus mit einem längeren Vorlauf abgeschlossen. Auch für diese Fälle muss Rechtssicherheit für alle Beteiligten hergestellt werden. Im Sinne der angestrebten Rechtssicherheit sollte nach Abschluss des Ausbildungsvertrages Beantragung und Erteilung möglich sein. Aus diesem Grund bestehen auf Länderebene teilweise auch weitergehende Regelungen und die Länder setzen sich für die Erteilung der Ausbildungsduldung 14 Monate vor Ausbildungsbeginn ein. Auch die Begrenzung, dass der Antrag auf Ausbildungsduldung „frühestens“ sieben Monate vor Ausbildungsbeginn gestellt werden kann, greift zu kurz und eröffnet der Ausländerbehörde einen weiteren Zeitraum für aufenthaltsbeendende Maßnahmen. Dies ist dann der Fall, wenn die Anwärter*innen auf eine Ausbildungsduldung z.B. bereits neun Monate zuvor wissen, dass sie eine Ausbildung beginnen können, dies der Ausländerbehörde mitteilen und diese daraufhin beginnt, aufenthaltsbeendende Maßnahmen einzuleiten. Laut Rechtsprechung und Begründung des Gesetzes ist der maßgebliche Zeitpunkt für das Vorliegen von konkret bevorstehenden Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung der Zeitpunkt der Antragstellung auf eine Ausbildungsduldung. Das heißt, sofern die Ausländerbehörde erst nach einem Antrag auf Ausbildungsduldung konkrete Abschiebungsmaßnahmen einleitet, stehen diese der Erteilung nicht entgegen. Diese Anwendung wird durch die Frist zur frühestmöglichen Antragstellung konterkariert.

⁹ [Vgl. u.a. VGH Baden-Württemberg, Beschluss v. 4.1.2017,11 S 2301/16.](#)

Änderungsvorschlag: Streichung der Frist zur Antragstellung § 60b Abs. 3 Satz 1 AufenthG. Die Erteilung einer Ausbildungsduhlung sollte entsprechend der Realität des Ausbildungsgeschehens auch länger als 6 Monate vor Ausbildungsbeginn möglich sein, nämlich nach Abschluss des Ausbildungsvertrages. §60b Abs. 3 Satz 2 AufenthG sollte entsprechend geändert werden. Die Bundesländer haben sich für eine Erteilung von frühestens 14 Monaten vor Beginn der Ausbildung ausgesprochen. Die Antragstellung soll frühestens 15 Monate zuvor möglich sein. Siehe hierzu auch Forderung zu Art. 1 Nr. 5: § 60b Abs. 1 Nr. 1b AufenthG zur Erteilung einer Ausbildungsduhlung für eine Einstiegsqualifizierung.

14. Art. 1 Nr. 5: § 60b Abs. 5 AufenthG – Meldepflicht auch für Schulen

Die Regelung, nach der zukünftig auch Bildungsträger, bei denen eine vorwiegend schulische Ausbildung angeboten wird, den Abbruch einer Ausbildung innerhalb einer Woche der Ausländerbehörde melden müssen, steht im Widerspruch zu § 87 Abs. 1 AufenthG, nach welchem Schulen ausländerrechtliche Daten nicht an die Ausländerbehörden übermitteln müssen. Die völlig unverhältnismäßig hohen Bußgelder (bis zu 30.000 €), die die Schulen im Falle des Versäumnisses zahlen müssen, könnten dazu führen, dass die Schulen und Betriebe kaum noch Geduldete aufnehmen oder einstellen.

Änderungsvorschlag: Streichung § 60b Abs. 5 AufenthG

15. Art. 1 Nr. 5: § 60c AufenthG: Beschäftigungsduhlung

Ähnlich wie bei der Ausbildungsduhlung ist auch hier vor allem zu kritisieren, dass denjenigen, die die Erteilungsvoraussetzungen erfüllen, lediglich die Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung (Duldnung) erteilt werden soll, nicht aber eine Aufenthaltserlaubnis. Dies wäre aber die Voraussetzung, um den Betroffenen die notwendige rechtliche Sicherheit zu geben.

Änderungsvorschlag: in § 60c Abs. 1 AufenthG: Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis anstelle der Duldnung.

16. Art. 1 Nr. 5: § 60c Abs. 1 AufenthG: Erteilungsvoraussetzungen der Beschäftigungsduhlung

Mit § 60c sollen laut Gesetzesbegründung klare Kriterien für eine Duldnung nach § 60a Absatz 2 Satz 3 definiert werden, die Ausreisepflichtigen, die durch ihre Erwerbstätigkeit ihren Lebensunterhalt sichern und gut integriert sind, durch ihre 30-monatige Erteilungsdauer und die Perspektive des Hereinwachsens in einen Aufenthaltstitel nach § 25b oder der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18a einen verlässlichen Status vermittelt.

An die Erteilung einer Beschäftigungsduldung werden jedoch extrem hohe Anforderungen gestellt und die vage Aussicht auf eine Aufenthaltsperspektive in ferner Zukunft wird dem Ziel eines „verlässlichen Status“ nicht gerecht. Die Beschäftigungsduldung ist einem ausreisepflichtigen Ausländer u.a. nur zu erteilen wenn:

- die Identität beider Ehegatten geklärt ist (Bemühungen zur Feststellung der Identität reichen nicht)
- der Lebensunterhalt innerhalb der letzten 12 Monate vollständig gesichert war,
- er seinen Lebensunterhalt vollständig selbstständig sichert
- er seit mindestens 12 Monaten im Besitz einer Duldung ist
- er seit mindestens 18 Monaten sozialversicherungspflichtig beschäftigt war - mit mindestens 35 Stunden pro Woche. Für Alleinerziehende gilt eine abgesenkte Hürde von 20 Wochenstunden. Bei einer Bezahlung zum Mindestlohn bedeutet diese aber dennoch den Zwang zur Vollzeitstelle, da daneben die Lebensunterhaltssicherung zusätzlich gefordert wird – und diese bei einem geringen Stundenlohn nur durch Vollzeitbeschäftigung geleistet werden kann. Die Regelung ist somit eine massive Diskriminierung Alleinerziehender.

Die aufgeführten sehr restriktiven Erteilungsvoraussetzungen werden dazu führen, dass nur sehr wenige Personen die Beschäftigungsduldung in Anspruch nehmen können und demnach viele weiterhin in einem prekären Status in Unsicherheit und größerer Gefahr der Ausbeutung verbleiben.

Änderungsvorschlag: Streichung der genannten Anforderungen, stattdessen Anforderung einer dreimonatigen sozialversicherungspflichtigen Vorbeschäftigung.

17.Art. 1 Nr. 5: § 60c Abs. 1 Nr. 1a-d AufenthG: Identitätsklärung als Voraussetzung

Hinsichtlich der Anforderungen an die Identitätsfeststellung verweisen wir auf unsere Ausführungen zur Ausbildungsduldung, siehe Punkt 7 auf Seite 11 ff.

Änderungsvorschläge: Streichung § 60c Abs.1 Nr.1-d Absatz 4 AufenthG
Alternativ: Wenn Geduldete an den zumutbaren Maßnahmen zur Aufklärung ihrer Identität mitwirken, eine Klärung der Identität aber aus Gründen, die der Einzelne nicht zu vertreten hatte, nicht erfolgen konnte, sollte ein Anspruch auf Erteilung der Beschäftigungsduldung bestehen. Anstatt der nicht praktikablen Stichtagsregelungen in § 60c Abs. 1 Nr. 1a-d AufenthG sollte diese Voraussetzung ab Inkrafttreten des Gesetzes gelten.

18. Art. 1 Nr. 5: § 60c Abs. 1 Nr. 2 und 3 AufenthG: Beschäftigungsduldung erst nach 12 Monaten Duldung + 18-monatiger sozialversicherungspflichtiger Tätigkeit

Der Zeitraum der 12-monatigen Vorduldungszeit soll, laut Gesetzesbegründung, den Ausländerbehörden Gelegenheit geben, den Aufenthalt zu beenden. Faktisch wird dies dazu führen, dass innerhalb dieser Frist kaum ein Arbeitgeber einen Geduldeten beschäftigen wird, weil befürchtet werden muss, dass innerhalb der zwölf Monate eine Abschiebung der Betroffenen erfolgt. Aus diesem Grund wird es dann erst wesentlich später möglich sein, eine 18-monatige sozialversicherungspflichtige Tätigkeit nachzuweisen. Faktisch führt dies zu einem deutlich längeren Bezug von Sozialleistungen und der Gefahr der Verfestigung von (Langzeit) Arbeitslosigkeit. Diese Regelung ist sowohl gesellschafts-, wie auch sozial, arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortungslos. Auch die Gefahr von Arbeitsausbeutung wird durch diese Regelung deutlich verstärkt: Die Arbeitsstelle dient nicht nur dem Broterwerb, sondern an ihr hängt gleichsam die pure Daseinsberechtigung in Deutschland. Dies öffnet ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen Tür und Tor.

Nicht nachvollziehbar ist insbesondere, warum jemand, der den eigenen Lebensunterhalt eigenständig sichern kann, zusätzlich und zwingend eine sozialversicherungspflichtige Tätigkeit mit mindestens 35 Wochenstunden nachweisen muss. Ausgeschlossen werden damit all jene, die zwar weniger als 35 Stunden sozialversicherungspflichtig arbeiten, aber aufgrund eines vergleichsweise hohen Stundenlohns dennoch mit ihrem Einkommen den Lebensunterhalt eigenständig sichern.

Änderungsvorschlag: Streichung der genannten Anforderungen in § 60c Abs. 1 Nr. 2 und 3 AufenthG, stattdessen Anforderung einer dreimonatigen sozialversicherungspflichtigen Vorbeschäftigung.

Berlin, den 29. Mai 2019
Claudia Karstens
Abteilung Migration und Internationale Kooperation

Kontakt: Claudia Karstens (mgs@paritaet.org)

Anlage:

Die Ausbildungsduldung in der Praxis...

Die Erfahrungen in der Beratung mit der sogenannten „3+2 Regelung“ zeigen, dass diese immer noch viel zu restriktiv oder auch gar nicht erteilt wird. Hierfür gibt es verschiedenste Gründe, die nachfolgend kurz dargestellt werden. Es kommt trotz der Regelung auch weiterhin zu Abschiebungen während der Ausbildung, teilweise mit dramatischen Szenen aufgrund von vollzogenen Abschiebungen direkt aus dem Klassenzimmer. Die daraus resultierende Angst vor weiteren Abschiebungen ist für die jungen Menschen extrem belastend.¹⁰

- Bei einigen Ausländerbehörden besteht der Eindruck, sie wimmeln die jungen Geflüchteten regelrecht ab und geben lediglich mündlich ablehnende Auskünfte. Zudem ist nicht immer die aktuelle Rechtslage bekannt, was sicher auch auf die zahlreichen Änderungen im Ausländerrecht in kürzester Zeit zurückzuführen ist sowie der teilweise zu unbestimmt formulierten Normen.

- In der Regel werden keine konkret ausformulierten Schritte der Mitwirkungspflichten einzel-fallbezogen schriftlich an die Geflüchteten herantragen, vielmehr wird oft nur in einem allgemein formulierten Schreiben auf die allgemeinen Mitwirkungspflichten und die allgemeine Aufforderung zur Passbeschaffung hingewiesen, statt mitzuteilen, welche konkreten Schritte der Mitwirkung im konkreten Einzelfall nacheinander zu gehen sind, um die Beschäftigungserlaubnis und die Ausbildungsduldung gewährt zu bekommen.

- Der unbestimmte Rechtsbegriff der Zumutbarkeit bietet immer wieder Anlass zu einer restriktiven Auslegung bis hin zu widersinnigen Mitwirkungspflichten wie z.B. dass die geflüchtete Person ohne Pass in das Herkunftsland fliegt, um dort einen Pass zu beantragen oder ein Flugticket kauft, um hypothetisch nachzuweisen, der Ausreisepflicht nachkommen zu wollen.

- Es gibt immer wieder Fälle, in denen die jungen Geflüchteten bereits in Beschäftigung gewesen sind, all ihren Mitwirkungspflichten nachgekommen sind und dann dennoch abgeschoben wurden. Die Realität - bei Passvorlage abzuschieben - ohne die Gesamt-situation zu berücksichtigen, ist kein Anreiz mitzuwirken, sondern schürt Ängste.

- In der Praxis scheitert das Vorlegen von angeforderten Papieren oftmals daran, dass die Botschaften diese nicht ausstellen, was dann den Betroffenen zum Nachteil gereicht wird. Dieses Problem wird durch die Voraussetzung der geklärten Identität innerhalb einer bestimmten Frist weiter verschärft werden. Aus Sicht der Praxis ist diese innerhalb von sechs Monaten unrealistisch. Kontakt zum „Verfolgerstaat“ aufzunehmen ist während des Verfahrens nicht zumutbar und führt für diejenigen, die anderweitig keine Nachweise vorlegen können, zum Ausschluss auf einen Anspruch auf Erteilung der Ausbildungs-duldung.

- Besonders problematisch sind die Ermessensspielräume bei den Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung sowie der Erfolgseinschätzung durch die Ausländerbehörden. Die geplanten Neuregelungen schaffen diesbezüglich mangels einer abschließenden Aufzählung und teilweise unbestimmten Formulierungen der Norm keine Abhilfe.

¹⁰ [Siehe hierzu Umfrage des BumF unter Fachkräften der Kinder- und Jugendhilfe, 21. Mai 2019.](#)

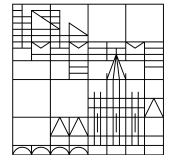
Als Anlage zur Stellungnahme zum Gesetzentwurf über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung (BT-Drs.19/8286)

Die Ausbildungsduhlung in der Praxis...

Die Erfahrungen in der Beratung mit der sogenannten „3+2 Regelung“ zeigen, dass diese immer noch viel zu restriktiv oder auch gar nicht erteilt wird. Hierfür gibt es verschiedenste Gründe, die nachfolgend kurz dargestellt werden. Es kommt trotz der Regelung auch weiterhin zu Ab-schiebungen während der Ausbildung, teilweise mit dramatischen Szenen aufgrund von vollzogenen Abschiebungen direkt aus dem Klassenzimmer. Die daraus resultierende Angst vor weiteren Abschiebungen ist für die jungen Menschen extrem belastend.¹

- Bei einigen Ausländerbehörden besteht der Eindruck, sie wimmeln die jungen Geflüchteten regelrecht ab und geben lediglich mündlich ablehnende Auskünfte. Zudem ist nicht immer die aktuelle Rechtslage bekannt, was sicher auch auf die zahlreichen Änderungen im Ausländerrecht in kürzester Zeit zurückzuführen ist sowie der teilweise zu unbestimmt formulierten Normen.
- In der Regel werden keine konkret ausformulierten Schritte der Mitwirkungspflichten einzel-fallbezogen schriftlich an die Geflüchteten herantragen, vielmehr wird oft nur in einem allge-mein formulierten Schreiben auf die allgemeinen Mitwirkungspflichten und die allgemeine Aufforderung zur Passbeschaffung hingewiesen, statt mitzuteilen, welche konkreten Schritte der Mitwirkung im konkreten Einzelfall nacheinander zu gehen sind, um die Beschäftigungs-erlaubnis und die Ausbildungsduhlung gewährt zu bekommen.
- Der unbestimmte Rechtsbegriff der Zumutbarkeit bietet immer wieder Anlass zu einer rest-riktiven Auslegung bis hin zu widersinnigen Mitwirkungspflichten wie z.B. dass die geflüchte-te Person ohne Pass in das Herkunftsland fliegt, um dort einen Pass zu beantragen oder ein Flugticket kauft, um hypothetisch nachzuweisen, der Ausreisepflicht nachkommen zu wollen.
- Es gibt immer wieder Fälle, in denen die jungen Geflüchteten bereits in Beschäftigung ge-wesen sind, all ihren Mitwirkungspflichten nachgekommen sind und dann dennoch abge-schoben wurden. Die Realität - bei Passvorlage abzuschieben - ohne die Gesamtsituation zu berücksichtigen, ist kein Anreiz mitzuwirken, sondern schürt Ängste.
- In der Praxis scheitert das Vorlegen von angeforderten Papieren oftmals daran, dass die Botschaften diese nicht ausstellen, was dann den Betroffenen zum Nachteil gereicht wird. Dieses Problem wird durch die Voraussetzung der geklärten Identität innerhalb einer be-stimmten Frist weiter verschärft werden. Aus Sicht der Praxis ist diese innerhalb von sechs Monaten unrealistisch. Kontakt zum „Verfolgerstaat“ aufzunehmen ist während des Verfah-rens nicht zumutbar und führt für diejenigen, die anderweitig keine Nachweise vorlegen kön-nen, zum Ausschluss auf einen Anspruch auf Erteilung der Ausbildungs-duhlung.
- Besonders problematisch sind die Ermessensspielräume bei den Maßnahmen zur Aufent-haltsbeendigung sowie der Erfolgseinschätzung durch die Ausländerbehörden. Die geplan-ten Neuregelungen schaffen diesbezüglich mangels einer abschließenden Aufzählung und teilweise unbestimmten Formulierungen der Norm keine Abhilfe.

¹ [Siehe hierzu Umfrage des BumF unter Fachkräften der Kinder- und Jugendhilfe, 21. Mai 2019.](#)



Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M.

Fachbereich Rechtswissenschaft
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht
Forschungszentrum Ausländer- und Asylrecht
Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhalt, Standort Konstanz (im Aufbau)
Fach 116, Universitätsstraße 10
D-78464 Konstanz
daniel.thym@uni-konstanz.de

**Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des
Innenausschusses des Deutschen Bundestags
am Montag, den 3. Juni 2019 über den**

- a) Entwurf eines Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und
Beschäftigung, [BT-Drs. 19/8286](#) v. 13.3.2019.**
- b) Antrag der Abgeordneten Stephan Thomae u.a. und der Fraktion der
FDP: Für einen konsequenten Ansatz in der Einwanderungspolitik –
Eckpunkte eines umfassenden Einwanderungsgesetzbuches,
[BT-Drs. 19/9924](#) v. 7.5.2019.**
- c) Antrag der Abgeordneten Gökyay Akbulut u.a. und der Fraktion DIE
LINKE: Für eine offene, menschenrechtsbasierte und solidarische
Einwanderungspolitik, [BT-Drs. 19/9052](#) v. 4.4.2019.**
- d) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl u.a. und der Fraktion DIE
LINKE: Fachkräfteeinwanderungsgesetz – Gute Arbeit garantieren und
Vollbeschäftigung erreichen, [BT-Drs. 19/9855](#) v. 3.5.2019.**
- e) Antrag der Abgeordneten Filiz Polat u.a. und der Fraktion BÜNDNIS
90/DIE GRÜNEN: Bleiberecht für Geflüchtete gestalten, Aufenthaltsrechte
stärken, Rechtssicherheit schaffen, [BT-Drs. 19/6541](#) v. 15.12.2018.**

Ich bedanke mich für die Einladung seitens des Innenausschusses und äußere mich wie folgt zu Hintergrund und Einzelfragen des Gesetzentwurfs.

I. Einordnung des Gesetzentwurfs	2
1. Ausreisepflicht als rechtlicher Normalfall	2
2. Trennung von Asylummigration und Fachkräfteeinwanderung	4
3. Zielkonflikt zwischen Integrationsförderung und Migrationssteuerung	6
4. Ein „Bleiberecht“, kein „Spurwechsel“	9
5. Legalisierungsoptionen im geltenden Recht	10
6. Ende der Illusion eines schlanken Migrationsrechts	12
II. Einzelheiten	14
1. Ausbildungsduldung	14
a. Persönlicher Anwendungsbereich	14
b. Materielle Erteilungsvoraussetzungen	15
c. Duldungsende	17
d. Aufenthaltsverfestigung	18
2. Beschäftigungsduldung	18
a. Persönlicher Anwendungsbereich	18
b. Materielle Erteilungsvoraussetzungen	19
c. Duldungsende	21
d. Aufenthaltsverfestigung	21
3. Vereinbarkeit „verkappter Aufenthaltstitel“ mit dem Europarecht	22
a. Keine Legalisierung kraft Europarechts	22
b. Unterminierung der praktischen Wirksamkeit des Richtlinienziels?	23

I. EINORDNUNG DES GESETZENTWURFS

1. Ausreisepflicht als rechtlicher Normalfall

In der parallelen Stellungnahme zum „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“ legte ich ausführlicher dar, dass die deutsche und europäische Rechtsordnung als rechtlichen Normalfall davon ausgehen, dass abgelehnte Asylbewerber ausreisen. So **bestätigte der EuGH vor Kurzem, dass abgelehnte Asylbewerber „illegal aufhältig“ sind und ausreisen müssen.**¹ Ob zielstaatsbezogene Schutzgründe wegen einer Verfolgung, der Sicherheitslage oder den Lebensbedingungen im Herkunftsland bestehen, prüfen das BAMF und die Gerichte abschließend im Asylverfahren. Bei vollziehbar ausreisepflichtigen Personen steht – vom Sonderfall der Dublin-Überstellung einmal abgesehen² – bereits fest, dass kein Schutzbedarf besteht. Für das Recht ist sodann die Ausreise der Normalfall.

¹ EuGH, *Gnandi*, C-181/16, [EU:C:2018:465](#), Rn. 56 mit Blick auf die Rückführungs-Richtlinie 2008/115/EG.

² Aufgrund der Dublin III-Verordnung können bekanntlich auch prinzipiell schutzberechtigte Personen in den zuständigen EU-Mitgliedstaat überstellt werden, um dort ein Asylverfahren zu durchlaufen; allerdings führt eine

Dies gilt auch für Geduldete, weil die hohe Anzahl an **Personen mit einer Duldung vollziehbar ausreisepflichtig bleiben**. In den allermeisten Konstellationen werden Duldungen nämlich automatisch erteilt, weil eine Abschiebung aus tatsächlichen Gründen nicht durchgeführt werden kann, weil Ausreisepapiere fehlen, die Identität wegen verletzter Mitwirkungspflichten nicht feststeht, die Ausländerbehörden unzureichende Kapazitäten vorhalten oder die Herkunftsländer nicht kooperieren. Die hohe Anzahl an Duldungen bestätigt mithin das Vollzugsdefizit bei der Aufenthaltsbeendigung.³ Nur in einer Minderheit beruht eine Duldung zudem auf rechtlichen Gründen.⁴ Pro Asyl stellt die Rechtslage unzutreffend dar, wenn es heißt, dass Geduldete sich „nicht rechtswidrig“ aufhielten.⁵ Sie bleiben vollziehbar ausreisepflichtig und sind abzuschieben, sobald dies möglich ist.⁶

Hieraus folgt für die Zwecke des vorliegenden Gesetzentwurfs, dass dieser nicht mit Diskussionen über die Schutzgewährung für Flüchtlinge vermischt werden sollte. Es ist sprachlich missverständlich und juristisch **falsch, ausreisepflichtige Personen als „Flüchtlinge“ zu bezeichnen**. Wer versucht, die Ausreisepflicht durch ein sprachliches „Framing“ zu relativieren, läuft Gefahr, dass auch die Gegenseite nicht mehr differenziert und fälschlich den Bleibanspruch von anerkannten Flüchtlingen relativiert.⁷ Eine ausgleichende Migrationspolitik der gesellschaftlichen Mitte sollte durch eine umsichtige Sprache anzeigen, dass man die vielfältigen Herausforderungen der Politikgestaltung anerkennt.

Allgemein zeigt die Abgrenzung zwischen dem Flüchtlingsschutz und der Ausreisepflicht für abgelehnte Asylbewerber, dass es die **„eine“ uniforme Migrationspolitik nicht gibt**. Die Politik sollte **abgestufte Regelungen mit ausdifferenzierten Zielsetzungen für unterschiedliche Personengruppen** vereinbaren.⁸ Für die Fachkräfteeinwanderung gelten andere Rahmenbedingungen als für die Integration von anerkannten Flüchtlingen. Für vollziehbar ausreisepflichtige Personen forderte die Bundeskanzlerin vor zwei Jahren eine „nationale

gescheiterte Überstellung nach geltendem Recht dazu, dass Deutschland nach regelmäßig sechs Monaten das Asylverfahren übernehmen muss (vgl. Art. 29 Abs. 2 VO (EU) Nr. 604/2013); ein Bleiberecht nach dem Modell des Entwurfs gibt es sodann typischerweise erst nach dem Ende des deutschen Asylverfahrens.

³ Hierzu bereits *Daniel Thym*, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses am 3.6.2019 zum Entwurf des Geordnete-Rückkehr-Gesetzes, S. 4-7.

⁴ Dies gilt für inlandsbezogene Abschiebungshindernisse etwa infolge Erkrankung oder familiärer Bindungen; vgl. zur Statistik die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der FDP: Geplante Maßnahmen zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, [BT-Drs. 19/8030](#) v. 27.2.2019, S. 8.

⁵ Pro Asyl, Stellungnahme zum Geordnete-Rückkehr-Gesetz, [15.4.2019](#), S. 18, ähnlich S. 3.

⁶ Vgl. § 60a Abs. 3, Abs. 5 S. 2 ff., Abs. 2 S. 1 AufenthG.

⁷ Sprachlich verzerrt die Gegenposition ebenfalls, indem sie die „illegale Einreise“ auch von schutzberechtigten Personen hervorhebt; näher *Daniel Thym*, Migrationssteuerung im Einklang mit den Menschenrechten, [Zeitschrift für Ausländerrecht 2018, 193 \(196 f.\)](#).

⁸ Siehe auch die parallele Stellungnahme von *Thym* (Fn. 3), S. 3 f.

Kraftanstrengung“ bei der Abschiebung,⁹ die in einem Spannungsverhältnis zur ebenfalls gewollten Integration aller faktischen Inländer steht.

2. Trennung von Asylmigration und Fachkräfteeinwanderung

Besonders deutlich sind die Unterschiede bei der Asylmigration und der Fachkräfteeinwanderung, die unter umgekehrten Vorzeichen verlaufen. Bei „gemischten Wanderungen“, wenn über das Asylsystem zeitgleich Personen mit und ohne Schutzbedarf einreisen, wie das aktuell in Deutschland der Fall ist,¹⁰ besteht eine Herausforderung darin, durch Vorkehrungen zu erreichen, dass von Anfang an möglichst wenig Personen ohne Schutzbedarf einreisen bzw. nach einem abgelehnten Asylantrag das Land wieder verlassen. Angesichts „gemischter Wanderungen“ **zielt die Asylpolitik also immer auch auf eine bessere Steuerung**, die die irreguläre Wirtschaftsmigration über das Asylsystem begrenzt. Umgekehrt muss sich die Bundesrepublik bei der Fachkräfteeinwanderung attraktiv aufstellen, um im „Wettbewerb um die besten Köpfe“ zu bestehen. Angesichts dieses Bedarfs nach abgestuften Regelungsansätzen sollte man die Gesetzentwürfe, die sich aktuell im parlamentarischen Verfahren befinden, nicht über einen Kamm scheren.

Damit ist nicht gesagt, dass es keine **Überschneidungen zur Fachkräfteeinwanderung** gebe. So bergen die Suchtitel für Ausbildungszwecke im Fachkräfteeinwanderungsgesetzentwurf durchaus Missbrauchspotenzial (das der Gesetzentwurf durch präventive und reaktive Sicherungen minimiert).¹¹ Umgekehrt gibt es Fachkräfte unter abgelehnten Asylbewerbern oder Personen, die eine Ausbildung zur Fachkraft anstreben. In diesen Fällen liegt es im deutschen Eigeninteresse, diese Fachkräfteressourcen zu nutzen, auch weil rein tatsächlich die Ausreisepflicht ohnehin nicht in allen Fällen freiwillig beachtet oder zwangsweise vollstreckt wird. Nichtsdestotrotz gibt es **gute Argumente, auch künftig zwischen dem Asylsystem und der Fachkräfteeinwanderung zu unterscheiden**.¹² Hierzu gehört die Akzeptanz des Asylsystems durch die Bevölkerung, die langfristig unterminiert würde, wenn der

⁹ So Bundeskanzlerin *Angela Merkel* im Januar 2017, vgl. [FAZ.net v. 9.1.2017](#).

¹⁰ Für Asylersuchen betrug die sog. „bereinigte Schutzquote“ in den ersten vier Monaten dieses Jahres etwas mehr als 50 %; vgl. BAMF, Asylgeschäftsstatistik 1-4/2019, [8.5.2019](#), S. 6.

¹¹ § 17 Abs. 1 AufenthG-E i.d.F. d. Entwurfs gemäß [BT-Drs. 19/8285](#) v. 13.3.2019 setzt *präventiv* auf hohe Zulassungskriterien und *reaktiv* auf Sozialleistungsausschluss, eine Verordnungsermächtigung (§ 99 Abs. 5 AufenthG-E) sowie die behördliche Ermessensentscheidung, die es dem Auswärtigen Amt jederzeit erlaubt, auf evtl. Missbrauchsfälle mit einer restriktiveren Visavergabep Praxis zu reagieren.

¹² Siehe auch Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), Chancen in der Krise, [Jahresgutachten 2017](#), S. 74-79.

Ausgang des Asylverfahrens irrelevant wäre, weil ohnehin alle früher oder später einen legalen Aufenthalt ermöglicht würde.¹³ Auch wäre es ethisch problematisch, wenn sich der Eindruck festsetzte, dass eine Schutzgewährung für Flüchtlinge sich auch nach der Nützlichkeit für die deutsche Gesellschaft richte.¹⁴

Vor allem jedoch argumentieren migrationssoziologische Erwägungen für eine prinzipielle Trennung von Asylsystem und Fachkräfteeinwanderung. Während Letztere durch eine rationale Interessenabwägung im Sinn der ökonomischen Verhaltenstheorie des *rational choice* geprägt ist, die wirtschaftliche, familiäre und sonstige Vor- und Nachteile einer jeden Migrationsentscheidung gegeneinander abwägt,¹⁵ wissen wir aus ethnographischen Studien, dass die **Fluchtmigration häufig auf einer unsicheren Informationsgrundlage basiert und durch spontane Entscheidungen geprägt wird**,¹⁶ wobei der Informationsgrad individuell und situationsabhängig stark variieren kann. Subjektive Vorstellungen und Narrative (auch in den sozialen Medien) prägen die Asylmigration ebenso wie harte Fakten, die bei der Fachkräfteeinwanderung dominieren.¹⁷ Symbolische Maßnahmen können daher – neben rechtlichen, sozialen und ökonomischen Faktoren – einen hohen Wirkungsgrad besitzen, der den schnellen Anstieg oder Rückgang von Asylantragszahlen erklären hilft.

Aus diesen abstrakten Überlegungen folgt konkret, dass eine **kluge Migrationspolitik immer auch darauf achtet, welche Bilder und Signale sie in die Welt sendet**, damit nicht eine humanitär sinnvolle Maßnahme für einen überschaubaren Personenkreis dazu führt, dass mehr Personen sich auf den Weg machen. Die Macht der Symbole und Narrative hilft die exponentielle Zugangssteigerung im Herbst 2015 ebenso erklären wie den drastischen Rückgang infolge der geschlossenen Balkanroute und der EU-Türkei-Erklärung einige Monate später. Ich behaupte nicht, dass das vorliegende Gesetz eine vergleichbare Signalwirkung entfaltete, sondern möchte abstrakt darauf hinweisen, dass eine kluge Migrationspolitik immer

¹³ Hinzu kommen Erwägungen der ethischen „Fairness“, wenn Personen, die irregulär über das Asylsystem einreisen, bessergestellt werden als Ausländer, die regulär mit einem Visum einreisen, auch weil Arbeitsplätze grundsätzlich nur einmal besetzt werden können.

¹⁴ Siehe David Miller, *Strangers in Our Midst. The Political Philosophy of Immigration* (Harvard UP, 2016), S. 90 f..

¹⁵ Einen guten Überblick bietet SVR, Steuern, was zu steuern ist, [Jahresgutachten 2018](#), S. 23-28; unter den deutschen Autoren steht insb. Herbert Brücker u.a., *The Determinants of Highly Skilled Migration*, in: ders. u.a. (Hrsg.): *Brain Drain and Brain Gain* (OUP, 2012), S. 66-104.

¹⁶ Näher Joris Schapendonk, *Turbulent Trajectories*, *Societies* 2 (2012), 27-41; Heaven Crawley u.a., *Unpacking a Rapidly Changing Scenario*, *MEDMIG Research Brief* No. 1, March 2016; siehe auch sowie Antonia Scholz, *Warum Deutschland?*, BAMF Forschungsbericht 19, [2013](#), S. 140-149; bei einer methodenkritischen Analyse gilt es zu beachten, dass Nachfluchtbefragungen, etwa durch Herbert Brücker u.a., IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten, [IAB-Forschungsbericht 14/2016](#), S. 23-28, durch im Zielstaat formulierte Erwartungshaltungen von staatlichen Stellen und Hilfsorganisationen beeinflusst werden (in der Studie wird die Achtung der Menschenrechte in Deutschland als zentrales Fluchtmotiv genannt, nicht sozioökonomische Faktoren); hierzu Roger Zetter, *Labelling Refugees*, *Journal of Refugee Studies* 4 (1991), 39-62.

¹⁷ Näher Saara Koikkalainen/David Kyle, *Imagining Mobility. The Prospective Cognition Question in Migration Research*, [Journal of Ethnic and Migration Studies](#) 42 (2016), 759-776.

auch fragen sollte, was ein Bleiberecht für abgelehnte Asylbewerber, die sich bereits im Inhalt aufhalten, für die künftige Zuwanderung heißt.

3. Zielkonflikt zwischen Integrationsförderung und Migrationssteuerung

Man kann einzelne Regelungen des Aufenthaltsrechts immer aus zwei Blickwinkeln betrachten: der Integrationsförderung und der Migrationssteuerung – und es liegt auch an den rückläufigen Zugangszahlen, dass derzeit die Integration im Vordergrund steht. Dies ändert jedoch nichts daran, dass sich der **Gesetzgeber in einem Dilemma befindet, wenn er eine Regelung für Personen, die bereits im Land sind, aus integrationspolitischen Gründen als sinnvoll erachtet, dieselbe Regelung zugleich jedoch als Pull-Faktor einen Anreiz darstellen kann**, dass weitere Personen sich Deutschland als Zielland aussuchen oder Personen, die vollziehbar ausreisepflichtig sind, nicht ausreisen. Den einhergehenden Zielkonflikt zwischen Integrationsförderung und Migrationssteuerung kann man nicht auflösen, aber man kann sich die Wirkungsfaktoren bewusst machen.¹⁸

Vergleichsweise banal ist die Einsicht, dass die neu eingeführten Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung dazu führen, dass die Duldungsinhaber nicht ausreisen. Eben dies ist nämlich Sinn und Zweck der Regelung, die anders als eine „reguläre“ Duldung die Abschiebung für einen festen Zeitraum aufschiebt und mit der Perspektive einer weiteren Aufenthaltsverfestigung verbunden ist (hierzu II.1.d. und II.2.d.). Auch liegt die Annahme nahe, dass die **Aussicht auf eine Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung bewirkt, dass die freiwillige Ausreisepflicht seltener befolgt wird oder die Mitwirkungsbereitschaft an der Abschiebungsvorbereitung abnimmt**. Zugespitzt formuliert: Wenn der abgelehnte Asylantrag in einer Berufsausbildung mündet, die über das Duldungsgesetz aufenthaltsrechtlich abgesichert und über das parallele Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz finanziell unterstützt wird,¹⁹ fördert dies die Missachtung der Ausreisepflicht. Dass die Bundesregierung dies mit dem Geordnete-Rückkehr-Gesetz verhindert möchte, widerspricht meinen Ausführungen nicht, sondern bestätigt umgekehrt, dass der Zielkonflikt zwischen Integrationsförderung und Migrationssteuerung die aktuellen Gesetze durchzieht.

Nun versucht die Bundesregierung, die Nebenwirkungen von Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung für die Migrationssteuerung durch komplizierte Übergangsbestimmungen in den Griff zu bekommen, indem etwa die Beschäftigungsduldung am 1. Juli 2022 außer Kraft

¹⁸ In diesem Sinn bereits *Daniel Thym*, Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Arbeits- und Sozialausschusses am 20. Juni 2016 zum Entwurf eines Integrationsgesetzes, [Ausschuss-Drs. 18\(11\)680](#), S. 118 (119); und *ders.*, Integration kraft Gesetzes?, [Zeitschrift für Ausländerrecht 2016, 241 \(242 f.\)](#)

¹⁹ Vgl. den Entwurf eines Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetzes, [BT-Drs. 19/10053](#) v. 10.5.2019.

tritt (hierzu II.2.a.) oder von Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung nur Personen profitieren, die rechtzeitig die eigene Identität klären (§ 60b Abs. 2 Nr. 3, § 60c Abs. 1 Nr. 1 AufenthG-E). Einmal abgesehen davon, dass befristete Gesetze im Migrationsrecht zuletzt zumeist entfristet wurden²⁰ und die Identitätsklärung einer materiellen und prozeduralen Einschränkung unterliegt (hierzu II.1.b.), baut der Gesetzgeber darauf, dass die betroffenen Personen – ähnlich wie Fachkräfte – sich mit den Details des Gesetzesrechts befassen. Eben dies muss, wie ausgeführt, jedoch nicht der Fall sein. **Aufgrund des hohen Symbolwertes von Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung könnte das juristische Kleingedruckte die erwünschte Steuerungswirkung verfehlen.**

Dies gilt verstärkt, wenn man neben den Personen, die sich bereits in Deutschland aufhalten, auch die Wirkungen des Gesetzentwurfs für die künftige Zuwanderung betrachtet. **Wenn im Ausland sich der Eindruck verbreitete, dass Deutschland abgelehnten Asylbewerbern eine legale Arbeitsmöglichkeit oder eine staatlich finanzierte Ausbildung mit rechtlicher Bleibeperspektive gewährt, könnte dies eine verstärkte Zuwanderung zur Folge haben**²¹ – kurzfristig innerhalb der Europäischen Union durch eine irreguläre Sekundärmigration von Asylbewerbern etwa aus Italien oder Bulgarien, langfristig auch von außerhalb Europas, exemplarisch aus Westafrika. Wir wissen aus der migrationssoziologischen Forschung, dass ungeachtet der diffusen Informationslage, die durch Missverständnisse und Symbole beeinflusst wird, drei Faktoren für eine Migrationsentscheidung über das Asylsystem wichtig sein können,²² die der aktuelle Gesetzentwurf beeinflusst.

Erstens sind **soziale Netzwerke und ethnische Communities** ein zentraler Faktor, der den Umfang von Migrationsbewegungen mitbestimmt.²³ Bisher gibt es aus einigen Herkunftsländern noch vergleichsweise wenig Personen in Deutschland. So wohnten Ende 2011 rund 73 Tausend Westafrikaner im Bundesgebiet, sieben Jahre später waren es 173 Tausend. Besonders deutlich ist der Anstieg der Nigerianer von rund 20 Tausend Personen auf zuletzt ungefähr 68 Tausend.²⁴ Für den aktuellen Gesetzentwurf ist dies wichtig, weil Nigeria derzeit

²⁰ Das gilt exemplarisch für die Härtefallkommissionen nach dem Zuwanderungsgesetz, den Suchtitel nach § 18c AufenthG sowie aktuell für die Wohnsitzauflage.

²¹ Diese Wirkung würde natürlich vermieden, wenn das „Kleingedruckte“ der soeben genannten Bestimmungen wirksam kommuniziert und vermittelt würde.

²² Ich ignoriere bewusst den Schutzwunsch von anerkannten Asylbewerbern, weil es vorliegend um Personen geht, deren Asylantrag abgelehnt wurde.

²³ Stellvertretend SVR (Fn. 15), S. 24 f.; und Scholz (Fn. 16), S. 110-112.

²⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Mikrozensus 2017. Fachserie 1 Reihe 2, 2018, S. 28-31; aus Nordafrika gab es einen Anstieg von 118 auf 177 Tausend, aus Zentralafrika von 30 auf 44 Tausend, wobei nach der Staatsangehörigkeit gezählt wird, d.h. eingebürgerte Personen oder Kinder, die mit deutschen Pass geboren wurden, werden nicht mitgezählt. Seite 99 von 147

das dritt wichtigste Asylherkunftsland ist (darunter zahlreiche Fälle einer irregulären Sekundärmigration aus Südeuropa).²⁵ Es steht daher zu erwarten, dass die **größer werdende nigerianische Community in Deutschland als ethnische Netzwerk eine Brückenfunktion für eine künftige Zuwanderung einnehmen wird**, die irregulär über das Asylsystem oder regulär über die Familienzusammenführung oder Fachkräfteeinwanderung stattfindet, sodass die Zuwanderung keineswegs negativ konnotiert sein muss. Unabhängig davon folgt aus dem Vorstehen in keiner Weise, dass es einen vermeintlichen Exodus aus Afrika geben werde, den wissenschaftliche Studien nicht stützen.²⁶ Wohl jedoch sollte sich die Politik bewusst machen, dass neu entstehende ethnische Communities aus bestimmten Herkunftsländern einen Faktor darstellen, der häufig mehr Zuwanderung bewirkt.²⁷

Zweitens ist der **wirtschaftliche Erfolg** nicht nur für Fachkräfte ein zentraler Faktor für eine Migrationsentscheidung, die der Gesetzgeber naturgemäß nur begrenzt beeinflussen kann, zumal er ein Interesse daran hat, dass die deutsche Wirtschaft weiterhin boomt (und hierfür auf ausländische Fachkräfte zugreifen kann). Dennoch **können Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung mittelbar den klassischen Pull-Faktor des wirtschaftlichen Erfolgs beeinflussen**, wenn künftig mehr abgelehnte Asylbewerber für Ausbildungszwecke oder zur Beschäftigung ein Bleiberecht erhalten.

Drittens wendet sich die politische Debatte häufig gegen eine „Zuwanderung in die Sozialsysteme“ und unterstellt damit, dass diese als ein Magnet geringqualifizierte Personen anziehe. Studien widerlegen dies für Fachkräfte und bestätigen die Annahme für die Asylmigration allenfalls begrenzt, was auch daran liegt, dass die meisten Personen selber wirtschaftlich aktiv sein und etwas aufbauen möchten. **Bei der Asylmigration ist das Sozialsystem nur ein sekundärer Faktor**, der weniger wichtig ist, als die Politik häufig annimmt.²⁸ Die relative Bedeutung hängt dabei immer auch von Kontextfaktoren ab. Während das Sozialsystem für Personen, die irregulär über das Mittelmeer nach Europas einreisen, nicht zentral sein dürfte, kann es für Herkunftsländer im näheren geographischen Umfeld (etwa die Westbalkanländer) oder für die irreguläre Sekundärmigration innerhalb Europas wichtiger sein, weshalb der Gesetzgeber im parallelen **Geordnete-Rückkehr-Gesetz** für anderweitig anerkannte Flüchtlinge einen Sozialleistungsausschluss festschreibt.²⁹

²⁵ In den ersten vier Monaten gab es gut 3000 Asylentscheidungen, die sog. bereinigte Schutzquote betrug rund 17 %; vgl. BAMF, Aktuelle Zahlen zu Asyl, [April 2019](#), S. 3.

²⁶ Siehe etwa Marie-Laurence Flahaux/Hein de Haas, African Migration. Trends, Patterns, Drivers, [Comparative Migration Studies 4 \(2016\), 1-25](#).

²⁷ Prominent Paul Collier, Exodus. How Migration is Changing Our World (OUP, 2013).

²⁸ Vgl. Scholz (Fn. 16), S. 131-138; und Brücker u.a. (Fn. 16), S. 27 f. (anders als für Fachkräfte).

²⁹ Hierzu meine parallele Stellungnahme Thym (Fn. 3), S. 30-33.

Ganz bewusst konzentrierte ich mich vorstehend auf die Migrationssteuerung, ohne damit suggerieren zu wollen, dass diese wichtiger sei als die Integrationsförderung. Diese Schwerpunktsetzung folgte meiner Wahrnehmung der **öffentlichen Debatte, die die Integrationsförderung vielfach betont, aber seltener über die Steuerung unter Einschluss der künftigen Zuwanderung spricht**. Beide Zielsetzungen sind wichtig und es ist das Vorrecht und die Aufgabe der Politik, den einhergehenden Zielkonflikt in konkrete Regelungen zu überführen und diese gegenüber der Bevölkerung zu verantworten.

4. Ein „Bleiberecht“, kein „Spurwechsel“

In der öffentlichen Diskussion war zuletzt der Begriff des „Spurwechsels“ verbreitet, den auch die Anträge der Fraktionen von DIE LINKE,³⁰ der FDP³¹ sowie von Bündnis 90/Die Grünen verwenden – im Fall der Grünen allerdings nur im Titel, während der Antragstext ansonsten mehrfach von einem „Bleiberecht“ spricht.³² Dagegen umgeht der Gesetzentwurf der Bundesregierung beide Begriffe und spricht schlicht von „Duldungen“ und beschreibt im Übrigen den Gesetzesinhalt. **Sprachlich trifft der Begriff des „Bleiberechts“ den Inhalt von Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung am besten.**

Diese Sprachwahl besitzt **gegenüber der „Duldung“ den Vorzug, die rechtlich vorstrukturierte Bleibeperspektive** besser auszudrücken, die den politischen Kern des Entwurfs ausmacht und bei gesetzeskonformen Verhalten von Personen mit Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung bis zur Einbürgerung reicht (hierzu II.1.d. und II.2.d.). Formal bleiben die Duldungsinhaber zwar ausreisepflichtig, allerdings besteht nur ein gradueller Unterschied zu regulären Aufenthaltstiteln – und auch im öffentlichen Diskurs verschwimmt der Unterschied häufig, was die (unbeabsichtigte) Nebenwirkung haben kann, dass Nichtjuristen auch andere Fälle der Duldung plötzlich als legitime Aufenthaltsgrundlage betrachten und daraufhin die Abschiebung von „regulär“ Geduldeten kritisieren.³³

Anders als die Bezeichnung als ein „Bleiberecht“ **kann der Begriff des „Spurwechsels“ den falschen Eindruck hinterlassen, dass Inhaber einer Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung alternativ als Fachkraft einreisen hätten können**, so sie im Ausland einen Visumsantrag gestellt hätten. Dies wird jedoch in den allermeisten Konstellationen nicht der Fall sein, da die Voraussetzungen deutlich niedriger sind als für die Fachkräfteeinwanderung. So

³⁰ Siehe den Antrag von Abgeordneten und der Fraktion DIE LINKE, [BT-Drs. 19/9855](#) v. 3.5.2019, S. 2; sowie [BT-Drs. 19/9052](#) v. 4.4.2019, S. 3 (S. 5 spricht von „Bleiberecht“).

³¹ Siehe den Antrag von Abgeordneten und der Fraktion der FDP, [BT-Drs. 19/9924](#) v. 7.5.2019, S. 8.

³² Siehe den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, [BT-Drs. 19/6541](#) v. 15.12.2018.

³³ Hierzu die parallele Stellungnahme von Thym (Fn. 3), S. 5.

gilt die Ausbildungsduldung künftig auch für bloße Helferberufe und die Beschäftigungsduldung verlangt eine Lebensunterhaltssicherung nur von der arbeitenden Person, nicht jedoch für Familienmitglieder (hierzu II.2.b.). Vor allem jedoch erfasst § 60c alle Arbeitskräfte unabhängig vom Qualifikationsniveau, also etwa auch Servicekräfte in Restaurants, die regelmäßig keine Fachkraft nach § 18 Abs. 3 AufenthG-E sind.

Einen „echten“ **Spurwechsel** gäbe es nur, wenn man nach dem Modell der FDP ausreisepflichtigen Personen „keinerlei Kriterienrabatt oder Privilegierung“ gegenüber denjenigen gäbe, die sich aus dem Ausland für eine Einwanderung bewerben.³⁴ Speziell **für Fachkräfte, die bereits eine Ausbildung abgeschlossen haben, gibt es eine solche Regelung bereits**: § 18a AsylG, der im Jahr 2018 eingeführt wurde,³⁵ bis heute aber nur von wenigen genutzt wird (hierzu I.5.), weil die meisten Geduldeten keine qualifizierte Berufsausbildung oder tatsächliche Beschäftigung als Fachkraft erreichen (vgl. § 18a Abs. 1 Nr. 1 AufenthG). Dass künftig eine Beschäftigungsduldung für alle Qualifikationsniveaus eingeführt wird, liegt auch daran, dass der „echte“ Spurwechsel über § 18a AufenthG für die meisten abgelehnten Asylbewerber eine zu hohe Hürde darstellt.

Damit ist zugleich gesagt, dass das Fachkräfteeinwanderungsgesetz das Asylsystem nicht nachhaltig entlasten dürfte. Wenige Personen, die derzeit ohne Bleibeperspektive mit einem Asylantrag einreisen, werden alternativ die Voraussetzungen für ein Einwanderungsvisum erfüllen. Das **Fachkräfteeinwanderungsgesetz wird die Problemlagen des Asylsystems nicht magisch auflösen** – ebenso wie klassische Einwanderungsländer wie Kanada, Australien oder die Vereinigten Staaten die Fachkräfteeinwanderung und die Asylummigration trennen.³⁶ Allenfalls mittelbare Wechselwirkungen wird es geben, wenn etwa künftig mit west- oder nordafrikanischen Ländern leichter Arrangements gefunden werden können, die eine legale Einreise von Fachkräften oder für Ausbildungszwecke mit einer effektiven Rückkehrpolitik für abgelehnte Asylbewerber in diese Länder verbinden.³⁷

5. Legalisierungsoptionen im geltenden Recht

Die Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage der Fraktion DIE LINKE aus dem März diesen Jahres zeigt, dass das deutsche Recht schon heute zahlreiche Legalisierungsoptionen für abgelehnte Flüchtlinge kennt, die in der Praxis auch funktionieren, aber eben nicht alle

³⁴ So die FDP (Fn. 31), S. 8, freilich ergänzt um eine modifizierte 3+2-Regelung ähnlich der Ausbildungsduldung.

³⁵ Vgl. G v. 20.12.2008 (BGBl. 2008 I 2846); inhaltlich bestehen im Detail einige Unterschiede zur legalen Fachkräfteeinwanderung über § 18 AufenthG.

³⁶ Näher *Daniel Thym*, Einwanderungsgesetzgebung, Chancen und Illusionen, [Zeitschrift für Ausländerrecht 2017, 297 \(288-300\)](#).

³⁷ Hierzu SVR (Fn. 15), S. 57-59; und *Thym* (Fn. 7), S. 198 f.

Personen (sofort) umfassen, die nun von der Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung profitieren sollen. Tatsächlich **kennt das Aufenthaltsrecht diverse Bleiberechtsregelungen bereits seit vielen Jahren**. So rechtfertigte die damalige rot-grüne Bundesregierung in der Begründung des Zuwanderungsgesetzes den heutigen § 25 Abs. 5 AufenthG, der abgelehnten Asylbewerbern nach 18 Monaten eine ermessenbasierte Legalisierung ermöglicht, damit, „dass die Praxis der ‚Kettenduldung‘ beendet wird.“³⁸ Dieser **unscheinbare § 25 Abs. 5 AufenthG ist der mit Abstand wichtigste Legalisierungspfad**, aufgrund dessen sich Ende des vergangenen Jahres insgesamt 53.919 Personen in Deutschland aufhielten, die früher einmal vollziehbar ausreisepflichtig waren.³⁹

Auch die statistisch zweitwichtigste Legalisierungsnorm dürfte nur Spezialisten vertraut sein: **§ 25 Abs. 4 S. 2 AufenthG**, auf dessen Grundlage sich Ende 2018 immerhin **22.295 Personen** im Bundesgebiet aufhielten, darunter etwas weniger als die Hälfte seit weniger als sechs Jahren. **Härtefallkommissionen** nach § 23a AufenthG hatten **8098 Personen** einen Aufenthaltstitel erteilt, die Ende letzten Jahres noch in Deutschland lebten.⁴⁰ Dagegen erfasst die stichtagsunabhängige Bleiberegulation für gut integrierte Jugendliche bzw. Erwachsene nach **§§ 25a und 25b AufenthG „nur“ 5878 bzw. 3679 Personen**, während der „echte“ Spurwechsel für Fachkräfte nach **§ 18a AufenthG** überschaubare **410 Anwendungsfälle** besitzt, darunter 161 Personen, die weniger als sechs Jahre in Deutschland leben. Hinzu treten weitere 885 Personen, die sich bis heute aufgrund einer Altfallregelung aus dem Jahr 2007 aufgrund von § 104a oder § 104b AufenthG aufhalten.⁴¹

Für die aktuelle politische Debatte folgt hieraus zweierlei. Zum einen stelle ich im Gespräch mit Medienvertretern regelmäßig fest, dass diesen gar nicht bewusst ist, welche Legalisierungsmöglichkeiten das geltende Recht bereits besitzt. Es geht aktuell um eine **Ausweitung der Bleiberechte, nicht um eine erstmalige Legalisierungsoption** für abgelehnte Asylbewerber. Zum anderen müssen wirksame Bleiberechtsregelung nicht notwendig politisch mit großer Symbolik kommuniziert werden. § 25 Abs. 5 sowie § 24 Abs. 4 S. 2 AufenthG mögen wenig bekannt sein, erreichen ihre Zielsetzung aber dennoch. Es war dies lange Zeit ein typisches Muster: Die deutsche Politik legalisierte regelmäßig den Aufenthalt von abgelehnten

³⁸ [BT-Drs. 15/420](#) v. 7.2.2003, S. 80

³⁹ Vgl. die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE: Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31.12.2018, [BT-Drs. 19/8258](#) v. 12.03.2019, S. 29, wobei Personen, die zwischenzeitlich eine Niederlassungserlaubnis besitzen, nicht mehr umfasst sind; siehe auch SVR, ‚Spurwechsel‘ aus der Asyl- in die Erwerbsmigration. Chancen und Risiken, [Positionspapier vom 19.7.2017](#).

⁴⁰ Vgl. ebd. S. 25 (§ 25 Abs. 4 S. 2), und S. 17 (§ 23a).

⁴¹ Vgl. ebd., S. 30 (§ 25a), S. 34 (§ 25b), S. 12 (§ 18a) und S. 23 (§§ 104a f.).

Asylbewerbern, die bereits länger im Inland wohnten und gewisse Integrationsleistungen erbracht hatten. Allerdings erfolgten **bisherige Legalisierungskampagne im rechtlichen Hinterzimmer**, ohne dass man viel darüber sprach.⁴² Diese fehlende Symbolik verhinderte zugleich, dass eine Bleiberechtsregelung als Pull-Effekt zu mehr künftiger Zuwanderung aus dem Ausland führt (hierzu bereits I.3.).

6. Ende der Illusion eines schlanken Migrationsrechts

Ich beschäftige mich seit ungefähr 15 Jahren intensiv mit dem Migrationsrecht und höre regelmäßig die **Forderung, dass das Migrationsrecht einfacher, verständlicher und auch kürzer werden solle**. In der Sache zeigt die Tendenz klar in eine andere Richtung: Es wird immer komplizierter, länger und intransparenter. In der Rückschau erscheint das Zuwanderungsgesetz von 2004, das mir seinerzeit viel Kraft und Mühe abverlangte, beinahe als Idealzustand einer verständlichen Kodifikation; seither geht es abwärts – und die aktuell sieben Gesetzesvorhaben, die heute im Innenausschuss und im Ausschuss für Arbeit und Soziales diskutiert werden, sind keine Ausnahme.

Eher im Gegenteil: Das **Beispiel der Bleiberechtsregelungen** zeigt wie unter dem Brennglas, was passiert. Die bis heute wichtigste Legalisierungsoption des **§ 25 Abs. 5 AufenthG umfasst genau 96 Wörter** (damit leben pro Wort derzeit ungefähr 500 Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis aufgrund der Norm im Bundesgebiet). Die Altfallregelung des Jahres 2007 nach § 104a und § 104b AufenthG war in der Ursprungsfassung schon deutlich länger und umfasste ungefähr 850 Wörter.⁴³ Im Vergleich hierzu ist die stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung nach **§§ 25a und 25b AufenthG mit gut 800 Wörtern** etwas schlanker (derzeit pro Wort rund 11 Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis), während der aktuelle Gesetzentwurf einen neuen Rekord aufstellt. Dieser benötigt für die **Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung** nebst Aufenthaltsverfestigung drei eng bedruckte DIN A4-Seiten mit **ziemlich genau 1500 Wörtern**.⁴⁴ Es ist dies eine Steigerung von 1500 % seit dem Zuwanderungsgesetz und von über 40 % seit dem Jahr 2015.

In der Sache **ähneln die aktuellen Gesetzestexte den Verwaltungsvorschriften früherer Prägung**, was im Fall des § 25 Abs. 5 AufenthG sogar ziemlich genau zutrifft, weil die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum AufenthG aus dem Jahr 2009 für diese Norm mit ungefähr

⁴² Exemplarisch die Altfallregelung für Kosovaren gemäß dem Beschluss der Innenministerkonferenz v. 19.11.1999, Informationsbrief Ausländerrecht 2000, 103.

⁴³ Vgl. §§ 104a f. gem. G. v. 19.8.2007 ([BGBl. 2007 I 1970](#)).

⁴⁴ Für §§ 60a, 60b, 25b Abs. 6 AufenthG-E.

1500 Wörtern einen vergleichbaren Umfang besaß wie der heutige Gesetzestext für die Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung. Es dürfte auch an der Detailverliebtheit des Gesetzgebers liegen, dass man das Steuerungsinstrument der Verwaltungsvorschriften heute auf Bundesebene praktisch gar nicht mehr nutzt. Man schreibt anstelle von Verwaltungsvorschriften neue Gesetze, die immer länger werden.

Nach meiner Beobachtung besitzt diese Komplexitätssteigerung drei zentrale Gründe. *Ers-*
tens zwingt das **Europarecht zur Komplexität**, wenn die europäischen Sekundärrechtsakte nicht der deutschen Tradition der kodifizierenden Gesetzgebung folgen, die allgemeine Fragen vor die Klammer zieht, und sodann vom nationalen Gesetzgeber bei der Richtlinienumsetzung komplexe Einzelregelungen verlangen.⁴⁵ Dies gilt speziell für das Asylrecht und die Fachkräftezuwanderung,⁴⁶ erklärt jedoch nicht die komplexen Bleiberechtsregelungen, weil diese praktisch nicht europarechtlich überlagert sind.

Zweitens drängt die Politik auf Sonderregelungen, um eine **Einzelfallgerechtigkeit zu gewährleisten und politische Kompromisse festzuzurren**.⁴⁷ Ich möchte dies nicht kritisieren, denn Politik ist die Kunst des Kompromisses, der angesichts der aktuellen Salienz des Migrationsthemas beinahe notwendig auch die Feinheiten des Migrationsverwaltungsrechts erfasst, die man früher den Experten überließ. Politische Akteure sollten sich nur bewusstmachen, dass sie nicht einerseits nach Vereinfachung rufen können und andererseits den Gesetzestext durch politische Vorgaben immer komplexer gestalten. Eine gewisse Vereinfachung wäre theoretisch zwar möglich, verlangte jedoch von der Politik, dass sie all die Kompromisse wieder aufschnürte, die sie zuvor mühsam vereinbart hatte.

Drittens fehlt die **Bereitschaft, den Bundesländern und einzelnen Ausländerbehörden einen Spielraum einzuräumen**, wenn diese das Bundesrecht umsetzen, was unter dem Grundgesetz angesichts der Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder als eigene Aufgabe immer auch ein gewisses Maß an landesspezifischen Abweichungen beinhaltet (Art. 83 f. GG). Der vorliegende Gesetzentwurf ist hierfür ein perfektes Beispiel, wenn er im Detail konkretisiert, wann eine Ausbildungsduldung wegen bevorstehender konkreter Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung nicht erteilt werden darf, die aber dennoch einen einzel-fallbezogenen Spielraum der Ausländerbehörden nicht ausschließen können (siehe II.1.b.).

⁴⁵ Anschaulich Jan Hecker, Zur Europäisierung des Ausländerrechts, Zeitschrift für Ausländerrecht 2011, 46 (48 f.); siehe auch Jan Bergmann, Abschied vom deutschen Ausländerrecht? Europarechtliche Provokationen, Zeitschrift für Ausländerrecht 2013, 318 (322-324).

⁴⁶ Siehe Thym (Fn. 36), S. 361 (363 f.).

⁴⁷ Vgl. Franz Reimer, Das Parlamentsgesetz als Steuerungsmittel und Kontrollmaßstab, in: Wolfgang Hoffmann-Riem u.a. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2. Aufl. (C.H. Beck, 2012), § 9 Rn. 98-102.

Auch der Wunsch nach einer Feinsteuerung des Verwaltungshandelns ist rechtspolitisch legitim. Wer auf Rechtssicherheit setzt, muss ein Mindestmaß an einfachgesetzlicher Komplexität in Kauf nehmen, sollte zugleich jedoch akzeptieren, dass wir den Wunsch nach einem schlanken und verständlichen Migrationsrecht damit beerdigen müssen und uns darauf einzustellen haben, dass es einfacher nicht werden wird.

II. EINZELHEITEN

Anders als das parallele Geordnete-Rückkehr-Gesetz können die Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung **autonom durch den Bundestag geregelt werden, ohne dass Verfassungsrecht, Europarecht oder internationale Menschenrechte nähere Vorgaben entfalteten**.⁴⁸ Inhaltlich besitzt der Entwurf einen hohen Komplexitätsgrad, der nach dem Umfang und der Detailtreue mit früheren Verwaltungsvorschriften vergleichbar ist (hierzu I.6.). Der Gesetzgeber klärt viele Einzelfragen selbst, sodass sich für die Praxis weniger Anwendungs- und Abgrenzungsfragen stellen. Ich konzentriere mich daher auf einige Übersicht zu den gesetzlich geregelten Einzelfragen und deren Verhältnis zum sonstigen Aufenthaltsrecht, bevor ich mit einer Überlegung zum Europarecht schließe.

1. Ausbildungsduldung (Art. 1 Nr. 2, 5; §§ 18a, 60b AufenthG-E)

a. Persönlicher Anwendungsbereich (§ 60b Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1, Abs. 3, Abs. 7 AufenthG-E)

Von der Ausbildungsduldung werden – ebenso wie von früheren Bleiberechtsregelungen (hierzu I.4.) – nicht nur abgelehnte Asylbewerber erfasst, sondern alle ausreisepflichtigen Personen. Allerdings bestehen **spezielle Ausschlussgründe für abgelehnte Asylbewerber**, mit denen der Gesetzgeber eine unmittelbare Anreizwirkung für eine missbräuchliche Asylantragstellung umgehen will (für dennoch bestehende mittelbare Anreize siehe I.2.+3.). Diese ergeben sich, wie bisher, aus § 60a Abs. 6 AufenthG, auf den § 60b Abs. 2 Nr. 1 AufenthG-E verweist und der durch den Gesetzentwurf auf zurückgenommene Asylanträge für **Personen aus sicheren Herkunftsstaaten** erweitert wird, um eine Regelungslücke zu schließen. Für Personen aus sicheren Herkunftsstaaten besteht ein unbedingter Ausschluss, d.h. sie können weiterhin generell keine Ausbildungsduldung erhalten.⁴⁹

⁴⁸ Zur Sonderkonstellation eines Menschenrechts auf Legalisierung, dessen Voraussetzungen hier nicht vorliegen, siehe Daniel Thym, Residence as *de facto* Citizenship? Protection of Long-Term Residence under Article 8 ECHR, in: Ruth Rubio Marín (Hrsg.): Human Rights and Immigration (OUP, 2014), S. 106–144.

⁴⁹ Eine Ausnahme besteht nur für die Antragsrücknahme nach einer Rückkehrberatung gemäß § 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 3 AufenthG-E; § 60b Abs. 2 normiert keine Ausnahmoption („wird nicht erteilt“) und die ermessensbasierte Dispensbefugnis nach § 60b Abs. 7 gilt nicht für Abs. 2 Nr. 1 AufenthG-E.

Für den fortbestehenden **Ausschlussgrund selbstverschuldeter Abschiebungshindernisse** nach § 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 2 AufenthG ist zu beachten, dass die Norm nach der Rechtsprechung voraussetzt, dass die verletzten Mitwirkungspflichten jedenfalls mitursächlich für die gescheiterte Rückführung waren. Der einhergehende Ausschluss bei selbstverschuldeten Abschiebungshindernissen wirkt dauerhaft; er kann – anders als bei der „Duldung für Personen mit ungeklärter Identität“ aufgrund des Geordnete-Rückkehr-Gesetzes – nicht dadurch „geheilt“ werden, dass die betroffene Person später kooperiert.⁵⁰

Die neu eingeführte Rükausnahme für **unbegleitete Minderjährige** nach § 60 Abs. 6 S. 3 AufenthG-E darf nicht dahin missverstanden werden, diese nie dem Ausschlussgrund unterfielen, weil der Verweis auf das Kindeswohl – entgegen der missverständlichen informellen deutschen Übersetzung – keinen hierarchischen Vorrang im Sinn einer „Trumpfkarte“ besitzt, sondern mit anderen Zielen abzuwägen ist.⁵¹

b. Materielle Erteilungsvoraussetzungen (§ 60b Abs. 2 Nr. 2-5 AufenthG-E)

Anders als bei der Beschäftigungsduldung normiert § 60b Abs. 2 AufenthG-E die Voraussetzungen für eine Ausbildungsduldung in Form negativer Tatbestandsmerkmale. Immer wenn diese nicht vorliegen, „ist“ nach § 60b Abs. 1 S. 1 AufenthG-E eine Ausbildungsduldung zu erteilen. Es besteht mithin ein **individueller Anspruch auf eine Duldungsverteilung**, der im Zweifel auch gerichtlich durchgesetzt werden kann.

Die gewählte Regelungsstruktur verhindert zugleich, dass die Behörden bei der Anwendung zusätzliche Kriterien aufstellen, die das Gesetz nicht vorsieht. Am vorliegenden Kriterienkatalog fällt auf, dass der Gesetzgeber auf **weitergehende Integrationskriterien – anders als bei bisherigen Bleiberechtsregelungen – verzichtet**. Der Gesetzentwurf verlangt weder Sprachkenntnisse noch einen erfolgreichen (Berufs-)Schulbesuch oder gar eine Prognose, dass sich eine Person soziokulturell „in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik einfügen“ werde (so jedoch § 25a Abs. 1 S. 1, Nr. 2, 4 AufenthG bzw. § 104a Abs. 1 S. 1 Nr. 2 f., Abs. 2 AufenthG).⁵² Einzig für einen Terrorismusverdacht oder schwere Straftaten besteht eine Ausnahme (vgl. § 60b Abs. 2 Nr. 4 AufenthG-E).

⁵⁰ Näher meine parallele Stellungnahme Thym (Fn. 3), S. 14 f.

⁵¹ Näher Daniel Thym, Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Hauptausschusses am 29.1.2018 zum Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung der Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten, S. 21 f. ([online erhältlich](#)); und ders., Obergrenze für den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten, [Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2018, 1340 \(1340\)](#).

⁵² Zu deren Handhabung durch die Gerichte siehe Uwe Berlit, Aktuelle Rechtsprechung zum Aufenthaltsrecht 2017/18, NVwZ-Extra 4/2019, S. 1 (5 f.).

Auch auf eine Lebensunterhaltssicherung verzichtet der Gesetzentwurf. Es besteht insoweit ein **Wertungswiderspruch zur Situation von ausländischen Studierenden**, die nach einem erfolgreichen Studium einen Job suchen, hierfür aber nach § 16 Abs. 4 i.V.m. § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG eine Lebensunterhaltssicherung vorweisen müssen, die sie durch Erwerbstätigkeit selbst finanzieren müssen.⁵³ Auch **abgelehnte Asylbewerber, die ein Studium aufnehmen**, kommen nicht in den Genuss einer Anspruchsuldung nebst garantierter Jobsuche zur Folgebeschäftigung, weil die Ausbildungsuldung zwar auf Helferberufe ausgeweitet wird, soweit eine nachgelagerte reguläre Ausbildung feststeht, nicht jedoch auf geduldete Studierende. Diese können eine Legalisierung nur über die sonstigen Bleiberechte erlangen (hierzu I.4.), etwa über § 25 Abs. 5 AufenthG oder durch einen „echten“ Spurwechsel nach § 18a Abs. 1 AufenthG nach dem Studienabschluss.

Ein neuer Ausschlussgrund ist die **notwendige Identitätsklärung**, deren Anforderungsgehalt unter Rückgriff auf die Rechtsprechung auf den gleichlautenden § 5 Abs. 1 Nr. 1a AufenthG rechtssicher bestimmt werden kann, wobei für eine Ausbildungsuldung nach Wortlaut und Begründung (S. 15) eine positive Identitätsklärung erforderlich ist. Die zeitlich abgestuften Anforderungen je nach Einreisezeitpunkt sollen eine unmittelbare Anreizwirkung für die irreguläre Einreise von nichtschutzbedürftigen Personen über das Asylsystem vermeiden (hierzu I.2.+3.) und sind für künftige Asylbewerber streng. Damit ist absehbar, dass **schon bald Fälle auftreten werden, in denen künftig die Identitätsklärung nicht binnen der ersten sechs Monaten nach der Einreise (nicht: abgelehnter Asylantrag) gelingt**, sodass nach § 60b Abs. 2 Nr. 3 Buchst. c AufenthG-E an sich keine Ausbildungsuldung erteilt werden darf. Der gesellschaftliche und politische Druck wird in diesen Fällen groß sein, über die ermessensbasierte Dispensvorschrift des § 60b Abs. 7 AufenthG-E dennoch eine Ausbildungsuldung zu erteilen. Soweit dies im größeren Umfang geschähe, würde nicht nur das Regel-Ausnahme-Verhältnis der Identitätsklärungsvorschrift umgekehrt und deren beabsichtigte Steuerungswirkung teilweise verfehlt. Zugleich werden unterschiedliche Praktiken in den Bundesländern auftreten (hierzu I.6.), sodass selbst eine lange Vorschrift wie § 60b AufenthG-E die politisch gewünschte Einheitlichkeit in der Umsetzung nicht garantiert.

Anders ist dies grundsätzlich für den Ausschlussgrund bevorstehender **konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung**. Dieses Kriterium sorgte für die bisherige „3+2“-Regelung wiederholt für Diskussionen und wird nun im zweiten Halbsatz von § 60b Abs. 2 Nr. 5 Auf-

⁵³ Soweit dies scheitert, werden freilich auch diese ausreisepflichtig und können sodann in den Anwendungsbe-
reich von Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung fallen

enthG-E detailliert geregelt. Dennoch besteht weiterhin ein Raum für eine divergente Anwendung, weil die detailliert aufgeführten Maßnahmen nach dem ersten Halbsatz „in einem hinreichenden sachlichen und zeitlichen Zusammenhang zur Aufenthaltsbeendigung“ stehen müssen. Die Anwendung dieser Einschränkung wird letztlich immer von den Umständen des Einzelfalls abhängen und kann daher auch von den Gerichten nur im begrenzten Umfang bundeseinheitlich vorgegeben werden. Eine partiell divergierende Verwaltungspraxis wird es bei der Ausbildungsduldungserteilung also weiterhin geben.

Für die Gesetzgebung muss hieraus nicht folgen, dass der Bundestag die beiden zuletzt genannten Kriterien weiter konkretisieren sollte. Vielmehr muss das Parlament anerkennen, dass im gewaltenteilenden Bundesstaat **die Konkretisierung von Gesetzen durch die Verwaltung immer mit Spielräumen verbunden bleibt**, die es zugleich erlauben, den Umständen jedes Einzelfalls gerecht zu werden. Der Trend hin zu Gesetzen nach dem Modell früherer Verwaltungsvorschriften (hierzu I.6.) kann dies nicht beseitigen.

Neu ist, dass eine Ausbildungsduldung künftig **erst sechs Monate nach der erstmaligen Erteilung einer „regulären“ Duldung** möglich ist (§ 60b Abs. 2 Nr. 2 AufenthG-E), wobei die Zeiten mit einer „Duldung für Personen mit ungeklärter Identität“ nicht mitzählen, die durch das Geordnete-Rückkehr-Gesetz eingeführt werden soll.⁵⁴ Es läuft damit gleichsam ein „Abschiebecountdown“⁵⁵, der in der Praxis freilich dadurch relativiert wird, dass eine Ausbildungsduldung nach § 60b Abs. 3 AufenthG-E bereits früher erteilt beantragt werden kann und nicht zu erwarten steht, dass die Behörden in einem solchen Fall forciert die Abschiebung betreiben werden. Die Einschränkung dürfte damit keine große praktische Rolle spielen, wenn jemand während der 6-Monats-Frist eine Ausbildung anfängt oder anbahnt.

c. Duldungsende (§ 60b Abs. 4-7 AufenthG-E)

Einzig bei den Bestimmungen zum Duldungsende unterscheidet sich die Ausbildungsduldung von einer regulären Aufenthaltserlaubnis, weil die Ausbildungsduldung nach § 60b Abs. 4 AufenthG-E automatisch erlischt, wenn die Ausbildung nicht mehr betrieben oder abgebrochen wird,⁵⁶ wobei die Betriebe einer Mitteilungspflicht unterliegen (Abs. 5). In diesem Fall **lebt die vollziehbare Ausreisepflicht wieder auf** (§ 60b Abs. 8 AufenthG-E i.V.m. § 60a Abs. 3 AufenthG), wobei der Gesetzentwurf zugleich eine **Suchphase für eine andere Ausbildungsstelle garantiert, wenn eine Person eine Ausbildung abbricht** (Abs. 6 S. 1).

⁵⁴ Hierzu meine parallele Stellungnahme Thym (Fn. 3), S. 14 f., auch zum missverständlichen Titel, weil diese Sonderform der Duldung nur greift, wenn individuelle Mitwirkungspflichten verletzt werden, unabhängig davon, ob die Identität abschließend geklärt werden konnte.

⁵⁵ SVR, Stellungnahme zum Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung, [29.3.2019](#), S. 4.

⁵⁶ Oder eine Person sich radikalisiert; vgl. § 60b Abs. 4 i.V.m. § 18a Abs. 1 S. 1 Nr. 6 AufenthG-E. Seite 109 von 147

Diese Duldung für Suchzwecke kann gerichtlich eingeklagt werden und ist von keinen weiteren Voraussetzungen wie etwa deutschen Sprachkenntnissen oder einer Lebensunterhaltssicherung abhängig; vielmehr bekommen die betroffenen Personen weiterhin Asylbewerberleistungen. Es unterstreicht dies eindrücklich, wie sehr die Ausbildungsduldung ausreisepflichtige Personen gegenüber Fachkräften privilegiert (näher I.4.).

d. Aufenthaltsverfestigung (§ 18a Abs. 1, § 60b Abs. 6 S. 2 AufenthG-E)

Zutreffend spricht die Begründung davon, dass eine Ausbildungsduldung „perspektivisch die Grundlage für den Wechsel in eine Aufenthaltserlaubnis“ darstellt (S. 15). Diesen Weg bietet, ebenso wie bisher, **§ 18a Abs. 1a AufenthG**, der freilich nur für qualifizierte Beschäftigungen gilt und in der Praxis sehr wenige Fälle betrifft (hierzu I.5.). Alternativ können Personen mit Ausbildungsduldung eine Legalisierung über eine andere Bleiberechtsregelung erhalten, die durchweg geringere bzw. andere Anforderungen stellen (wiederum I.5.). Perspektivisch ist damit auch ein Daueraufenthalt nach §§ 9, 9a ff. AufenthG sowie die Einbürgerung nach §§ 8, 10 StAG garantiert, ohne dass für Geduldete insoweit besondere Privilegien niedergelegt würden. Soweit eine Person die jeweiligen Voraussetzungen der genannten Normen erfüllt, **garantiert der Gesetzentwurf mithin einen einklagbaren Rechtsanspruch von der Ausbildungsduldung bis hin zur Einbürgerung.**

2. Beschäftigungsduldung (Art. 1 Nr. 3, 5; §§ 25b Abs. 6, 60c AufenthG-E)

a. Persönlicher Anwendungsbereich (§ 60c Abs. 1 f. AufenthG-E)

Für die Beschäftigungsduldung gelten die obigen Ausführungen zum persönlichen Anwendungsbereich der Ausbildungsduldung sowie den Ausschlussgründen etwa für sichere Herkunftsstaaten oder unbegleitete Minderjährige entsprechend (siehe II.1.a.). Allerdings ist zu beachten, dass eine Beschäftigungsduldung auch für die **Kernfamilie** gilt (Abs. 1 f.). Auf die Erteilung besteht ein Regelerteilungsanspruch, der nach allgemeinen Regeln beinhaltet, dass eine Beschäftigungsduldung nur in atypischen Fällen verweigert werden darf, deren Einschlägigkeit im Zweifel gerichtlich überprüft werden kann.

Da für die Beschäftigungsduldung keine Qualifikationsanforderungen bestehen, gilt diese auch für **Personen, die aufgrund der neuen Suchtiter nach dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz einreisen, jedoch keinen Arbeits- oder Ausbildungsplatz als Fachkraft**

fanden – und sich nach dem Ablauf des Suchtitels illegal aufhalten und sodann eine geringer qualifizierter Beschäftigung aufnehmen.⁵⁷

Am 1. Juli 2022 sollen die Bestimmungen zur Beschäftigungsduldung automatisch außer Kraft treten (Art. 3 des Gesetzesentwurfs). Diese zeitliche Befristung soll garantieren, dass von der Beschäftigungsduldung nur diejenigen erfasst werden, die sich bereits im Land aufhalten oder in naher Zukunft einreisen. Hierbei dürfte es nicht wesentlich ins Gewicht fallen, dass **theoretisch Asylbewerber von der Beschäftigungsduldung profitieren können, die bis zum September 2020 einreisen**.⁵⁸ Die Steuerungswirkung des geltenden Asylrechts hängt, wie einleitend ausgeführt, nicht vorrangig an den rechtlichen Details, sondern an der symbolischen Signalwirkung, die der Beschäftigungsduldung unabhängig vom geplanten Außerkrafttreten im begrenzten Umfang ohnehin zukommen könnte (hierzu I.2.+3.).

b. Materielle Erteilungsvoraussetzungen (§ 60c Abs. 1, 4 AufenthG-E)

Anders als die Ausbildungsduldung normiert der Gesetzesentwurf für die Beschäftigungsduldung positive Erteilungsvoraussetzungen, bei denen **jeweils unterschieden werden muss, ob die Erteilungsvoraussetzungen nur für den ausreisepflichtigen Ausländer gelten oder auch für den Ehegatten bzw. Lebenspartner**.⁵⁹ Für die Auslegung und Anwendung der notwendigen Identitätsklärung (Abs. 1 Nr. 1) sowie der Voraufenthaltszeit mit einer Duldung (Abs. 1 Nr. 2) gelten die obigen Ausführungen entsprechend (siehe II.1.b.), wobei im Fall des § 60c AufenthG-E eine zwölfmonatige Vorduldungszeit verlangt wird.

Kern der Erteilungsvoraussetzungen ist die eine **18-monatigen Vorbeschäftigung** nach Maßgabe der gesetzlich fixierten Kriterien (Abs. 1 Nr. 3), wobei der Gesetzesentwurf **keinerlei Qualifikationsanforderungen** aufstellt; es reichen einfache Helfertätigkeiten, solange nur Länge und Umfang der Beschäftigung ausreichend sind. Dies verdeutlicht eindrücklich, warum man die Beschäftigungsduldung schwerlich als „Spurwechsel“ bezeichnen kann, denn sie ist im Kern ein humanitär motiviertes Bleiberecht (siehe I.4.), das an gewisse Integrationsleistungen wirtschaftlicher und sozialer Art gekoppelt wird. Damit ist die Beschäftigungsdul-

⁵⁷ Der Ausschluss einer Erwerbstätigkeit gilt nach § 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 1 AufenthG greift nicht, wenn die Suche anfangs ernsthaft betrieben wurde.

⁵⁸ Bei einer strengen kalendarischen Berechnung greift in diesen Fällen die Regelung, weil Asylbewerbern eine Beschäftigung nach einer dreimonatigen Frist erlaubt ist, sodass die 18-monatige Vorbeschäftigung nach § 60c Abs. 2 Nr. 3 AufenthG-E kurz vor dem Außerkrafttreten der Bestimmung im Juni 2022 erreicht würde; es setzte dies freilich voraus, dass unmittelbar nach der Einreise eine Beschäftigung im gesetzlich vorgeschriebenen Umfang gefunden würde, was rein tatsächlich äußerst selten der Fall sein dürfte.

⁵⁹ Anschaulich die Übersicht bei SVR (Fn. 55), S. 5 f.

derung strukturell vergleichbar mit den bisherigen §§ 25b, 104a AufenthG, nur dass die Beschäftigungsduldung **deutlich früher greift als bestehende Bleiberechtsregelungen**, nämlich nicht erst nach einem sechs- bis achtjährigen Voraufenthalt.

Den Unterschied zur Fachkräfteeinwanderung zeigt der Gesetzentwurf auch dadurch, dass eine Beschäftigungsduldung eine einjährige Lebensunterhaltssicherung im Vorfeld sowie eine **prognostizierte Lebensunterhaltssicherung für die Zukunft** voraussetzt (Abs. 1 Nr. 4 f.), die allerdings nur vom Arbeitnehmer gefordert wird, sodass ein Sozialleistungsbezug durch die sonstigen Familienmitglieder unschädlich ist – mit der Folge, dass die Beschäftigungsduldung für die ganze Familie erteilt wird, obgleich diese teilweise von Sozialleistungen lebt. Dass sich die Lebensunterhaltssicherung in diesem Sinn nur auf die erwerbstätige Person bezieht, ergibt sich freilich nur aus der Begründung (S. 17). Für sich genommen verlangte der gewählte Wortlaut im Lichte der BVerwG-Judikatur für die Lebensunterhaltssicherung bei Bedarfsgemeinschaften nämlich eine gesamtfamiliäre Betrachtung.⁶⁰ Der Bundestag sollte daher bedenken, den gewünschten Regelungsgehalt im Gesetzeswortlaut klarzustellen, weil es misslich ist, wenn die ohnehin schon hochkomplexe Rechtslage noch dadurch kompliziert wird, dass gleiche Begrifflichkeiten in verschiedenen Vorschriften unterschiedlich auszulegen sind. Angesichts eines schon jetzt sehr langen Normtexts (siehe I.6.) machten einige zusätzliche Worte keinen Unterschied, zumal sie die Rechtsanwendung erleichterten.

Für die Beschäftigungsduldung bestehen – anders als für die Ausbildungsduldung – **weitergehende soziale Integrationsanforderungen**, darunter deutsche Sprachkenntnisse auf dem Niveau A2 (Abs. 1 Nr. 6), die der Ehegatte nicht besitzen muss, ein tatsächlicher Schulbesuch der Kinder (Abs. 1 Nr. 9) sowie der erfolgreiche Abschluss eines Integrationskurses (Abs. 1 Nr. 10), der auch vom Ehegatten verlangt wird, soweit eine Teilnahmepflicht bestand. Ebenfalls beide Ehepartner dürfen nur begrenzt straffällig geworden sein und keine Bezüge zu extremistischen oder terroristischen Organisationen haben (Abs. 1 Nr. 7 f.).

Erstaunlicherweise sieht der Gesetzentwurf (soweit ich hoffentlich nichts übersah) **nicht vor, dass eine Beschäftigungsduldung bei bevorstehenden Maßnahmen der Aufenthaltsbeendigung nicht erteilt werden darf**, wie dies § 60b Abs. 2 Nr. 5 AufenthG-E für die Ausbildungsduldung vorschreibt (vgl. II.1.b.).

⁶⁰ Vgl. BVerwGE 145, 153 = Ur. v. 29.11.2012, [10 C 4.12](#); und BVerwGE 138, 135 = Ur. v. 16.11.2010, [1 C 20.09](#).

c. Duldungsende (§ 60c Abs. 3 AufenthG-E)

Es entspricht der Logik positiver Erteilungskriterien, dass die Beschäftigungsduldung nicht automatisch erlischt, wenn die Beschäftigung endet. Stattdessen **sind die Behörden zum Widerruf verpflichtet**, der nicht nur bei Arbeitslosigkeit greift, sondern auch dann, wenn die sonstigen Erteilungsvoraussetzungen nicht mehr vorliegen (§ 60c Abs. 3 AufenthG-E). Praktisch dürfte die letztgenannte Konstellation freilich nur in atypischen Fällen relevant werden, weil Sprachkenntnisse nicht verschwinden oder ein zuvor praktizierter Schulbesuch selten beendet wird. Vor allem bei Straftaten und einer nicht nur kurzfristigen Arbeitslosigkeit dürfte mithin ein Widerruf häufiger vorkommen, der tatsächlich durch eine Mitteilungspflicht des Arbeitgebers unterstützt wird. Anders als bei der Ausbildungsduldung gibt es bei Arbeitslosigkeit keine „Beschäftigungssuchduldung“ (vgl. II.1.c.). Stattdessen lebt sofort mit dem Widerruf die vollziehbare Ausreisepflicht wieder auf und es wird ggfls. eine „reguläre“ Duldung nach § 60a AufenthG erteilt. Zudem werden häufiger die Anforderungen an eine Legalisierung nach § 25 Abs. 5 AufenthG bereits vorliegen (hierzu I.5.).

d. Aufenthaltsverfestigung (§ 25b Abs. 6 AufenthG-E)

Ebenso wie bei der Ausbildungsduldung (siehe II.1.d.) besteht eine rechtlich vorgezeichnete Aufenthaltsverfestigung bis hin zur Einbürgerung, die gerichtlich eingeklagt werden kann, so die Voraussetzungen vorliegen. Der Gesetzentwurf sieht **§ 25b Abs. 6 AufenthG-E als typischen Legalisierungspfad** vor, für den unter anderem die zeitlichen Anforderungen auf 30 Monate mit einer Beschäftigungsduldung abgesenkt werden. Es ist dies eine **überschaubare Privilegierung gegenüber dem Status quo**, weil § 25b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AufenthG für den 6- bis 8-jährigen Voraufenthalt in anderen Fällen die Zeiten des Asylverfahrens berücksichtigt. Wenn man hierfür ungefähr 15 Monate ansetzt (unter Einschluss des Rechtsschutzes gegen eine Ablehnung) und man davon ausgeht, dass sofort nach dem Gerichtsurteil die zwölfmonatige Vorduldungszeit nach § 60c Abs. 1 Nr. 2 AufenthG-E einsetzt, kommt eine Legalisierung über § 25b Abs. 6 AufenthG-E **ungefähr fünf Jahre nach der Einreise** in Betracht.⁶¹ In der Praxis dürften daher Personen mit einer Beschäftigungsduldung häufig eine frühere Legalisierung etwa über § 25 Abs. 5 AufenthG anstreben (hierzu I.5.), der durch § 25b AufenthG nicht etwa als *lex specialis* verdrängt wird.

⁶¹ 15 für Asylverfahren nebst Rechtsschutz, 12 als Vorduldungszeit und 30 mit Beschäftigungsduldung.

3. Vereinbarkeit „verkappter Aufenthaltstitel“ mit dem Europarecht

Nur formal unterscheiden sich Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung von einer Legalisierung, sodass man von einem „verkappten Aufenthaltstitel“ sprechen kann.⁶² In beiden Fällen besteht ein gerichtlich einklagbarer (Regel-)Erteilungsanspruch (siehe II.1.a. und II.2.a.), das Normprogramm folgt der Grundstruktur konditionaler Erteilungsvoraussetzungen (siehe II.1.b. und II.2.b.) und es existieren rechtlich vorgezeichnete Wege der Aufenthaltsverfestigung bis hin zur Einbürgerung (siehe II.1.d. und II.2.d.). Der einzige Unterschied zu einer regulären Aufenthaltserlaubnis liegt darin, dass formal weiterhin eine Duldung erteilt wird, sodass die Ausreisepflicht fortbesteht, solange die Duldung nicht endet (siehe II.1.c. und II.2.c.). Damit gleicht diese Duldung *sui generis* einem **aufenthaltsrechtlichen Zwitter: Die Ausreisepflicht besteht fort, darf aber von Gesetzes wegen nicht vollstreckt werden**. Bei „regulären“ Duldungen ist dies anders, weil diese von Gesetzes wegen enden müssen, sobald das Abschiebungshindernis nicht mehr besteht.⁶³

Es ist dies europarechtlich problematisch, weil die Rückführungsrichtlinie an sich davon ausgeht, dass die Mitgliedstaaten die Ausreisepflicht entweder vollstrecken oder eine Aufenthaltserlaubnis erteilen. Aus diesem Dilemma sind drei Auswege denkbar, die entweder eine Legalisierung kraft Europarechts erzwingen oder den Gesetzgeber vor die Wahl stellen, die privilegierten Duldungen abzuschaffen oder in eine Aufenthaltserlaubnis umzuwandeln. Allerdings ist durchaus möglich, dass die Gerichte bis hin zum EuGH die aufenthaltsrechtliche Zwitterlösung gerade noch akzeptieren.

a. Keine Legalisierung kraft Europarechts

Kraft Europarechts können die Mitgliedstaaten „jederzeit beschließen, illegal ... aufhältigen [Personen] wegen Vorliegen eines Härtefalls oder aus humanitären oder sonstigen Gründen einen eigenen Aufenthaltstitel oder eine sonstige Aufenthaltsberechtigung zu erteilen.“⁶⁴ Weiter heißt es sodann, dass in diesem Fall eine bereits bestehende Abschiebungsandrohung „zurückzunehmen“ oder jdfls. auszusetzen sei. Diese Regelung erlaubt also förmliche Legalisierungen, die über die deutsche Duldungspraxis hinausgehen, weil letztere nur eine schriftliche Bescheinigung über die rechtliche oder tatsächliche Unmöglichkeit der Abschiebung darstellt, die von der Richtlinie nur mittelbar angesprochen und vermutlich nicht von Art. 6 Abs. 4

⁶² Ähnlich DAV, Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes, [Dezember 2018](#), S. 6 f.: „Aufenthaltserlaubnis im ‚Duldungsgewand‘.“

⁶³ Vgl. § 60a Abs. 2 S. 1 AufenthG.

⁶⁴ Art. 6 Abs. 4 S. 1 der Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG.

erfasst wird.⁶⁵ Es wird daher durchaus bereits diskutiert, ob Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung eine **Aufenthaltsberechtigung im Sinn der Rückführungsrichtlinie sei, sodass kraft Europarechts die Ausreisepflicht aufzuheben sei.**⁶⁶

Mich überzeugt dieser Gedankengang nicht. Dies liegt vor allem daran, dass die genannte Richtlinienbestimmung ausdrücklich auf die nationalen Praktiken verweist, sodass der Gerichtshof die Begriffe des „Aufenthaltstitels“ und der „sonstigen Aufenthaltsberechtigung“ nicht einheitlich auslegen, sondern auf das nationale Recht zurückverweisen dürfte.⁶⁷ Auch bestätigte der Gerichtshof bereits, dass ausreisepflichtige Personen aus der Norm keinen Legalisierungsanspruch ableiten können und die Mitgliedstaaten „über einen breiten Ermessensspielraum“ verfügen.⁶⁸ Wenn die deutschen Gerichte auf dieser Grundlage die §§ 60b, 60c AufenthG-E im Lichte des Europarechts überprüfen, müssen sie wegen der Bindung an Recht und Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG) den **gesetzgeberischen Willen beachten, dass die Ausreisepflicht formal fortbesteht.** Über den Umweg des Art. 6 Abs. 4 der Rückführungsrichtlinie wird man daher die Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung schwerlich in eine förmliche Legalisierung kraft Europarechts umdeuten können.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus den **internationalen Menschenrechten**, weil diese zum einen in den betroffenen Konstellationen keine Legalisierung einfordern dürften⁶⁹ und zum anderen nur ein Abschiebungsverbot normierten, soweit man dennoch ein menschenrechtliches Bleiberecht annehmen wollte. Art. 8 EMRK verpflichtet die Staaten keineswegs dazu, eine bestimmte Aufenthaltserlaubnis zu erteilen.⁷⁰

b. Unterminierung der praktischen Wirksamkeit des Richtlinienziels?

Den umgekehrten Weg nimmt eine Überlegung, die ihren rechtlichen Ausgangspunkt in der Annahme findet, dass die Rückführungsrichtlinie nach der ständigen EuGH-Judikatur das vorrangige Ziel verfolgt, „eine wirksame Rückkehr- und Rückübernahmepolitik in Bezug auf illegal aufhältige Drittstaatsangehörige zu schaffen.“⁷¹ Hieraus folgt ganz konkret, dass die **Mit-**

⁶⁵ Vgl. Erwägung Nr. 12 der Richtlinie; unklar bleibt, ob auch EuGH, *Mahdi*, C-146/14, [EU:C:2014:1320](#), Rn. 88 zwischen der Legalisierung nach Art. 6 Abs. 4 im ersten Satz sowie der bloßen Duldung ohne Legalisierungswirkung gemäß Erwägung Nr. 12 im zweiten Satz unterscheidet.

⁶⁶ Ich danke den Teilnehmern eines Workshops auf der Jahrestagung des Bunds Deutscher Verwaltungsrichter am 15.5.2019 in Darmstadt für eine Diskussion zu diesem Thema.

⁶⁷ Zur dogmatischen Konstruktion siehe EuGH, *McB*, C-400/10 PPU, [EU:C:2010:582](#), Rn. 41.

⁶⁸ Siehe EuGH (Fn. 65), Rn. 88 f.

⁶⁹ Hierzu bereits Fn. 48.

⁷⁰ So ausdrücklich, entgegen der früheren Sektionsentscheidung, die Große Kammer des EGMR, Urt. v. 15.7.2007 [GK], [Nr. 60654/00](#), *Sisojeva gegen Lettland*, Rn. 91, 93; näher *Daniel Thym*, Humanitäres Bleiberecht zum Schutz des Privatlebens?, Informationsbrief Ausländerrecht 2007, 133 (137 f.).

⁷¹ EuGH, *El Dridi*, C-61/11 PPU, [EU:C:2011:268](#), [Slg. 2011 I-3015](#), Rn. 59; zuletzt EuGH (Fn. 1), [Rn. 48](#).

gliedstaaten alles unterlassen müssen, was die praktische Wirksamkeit des Richtlinienziels unterminierte. So verbot der Gerichtshof mit diesem Argument bereits eine Inhaftierung von ausreisepflichtigen Personen wegen einer illegalen Einreise, weil die Inhaftierung die Abschiebung zeitlich verzögere und damit das Ausreiseziel gefährde.⁷² Ähnlich argumentierte der Gerichtshof, als er niederländische Sprachprüfungen überprüfte, obwohl die maßgebliche Richtlinie diese gar nicht regelte.⁷³

Ganz in diesem Sinn könnte man die **aufenthaltsrechtliche Zwitterlösung des Gesetzentwurfs für europarechtswidrig erklären, weil sie die Ausreise nicht nur verzögert, sondern nach dem erklärten Willen des Gesetzgebers durch eine rechtlich vorgezeichnete Aufenthaltsverfestigung unmöglich machen kann.** Damit ist nicht gesagt, dass das Europarecht eine Legalisierung verböte, allein diese müsste den Weg des Art. 6 Abs. 4 der Rückführungsrichtlinie beschreiten und die Ausreisepflicht formal beenden. Hiernach hätte der Bundestag die beiden Optionen, die Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung entweder abzuschaffen oder in eine Aufenthaltserlaubnis umzuwandeln.

Eine solche Lösung hätte den Vorzug, dass sie für eine aufenthaltsrechtliche Klarheit sorgte und zugleich verhinderte, dass im öffentlichen Diskurs auch reguläre Duldungen zunehmend als legitime Aufenthaltsgrundlage erscheinen und daher die gesetzliche Ausreisepflicht gesellschaftlich weniger akzeptiert wird.⁷⁴ Man könnte in der Folge die **§§ 60b, 60c AufenthG-E in den fünften Abschnitt des Aufenthaltsgesetzes verlagern**, wo sie die bestehenden Legalisierungsformen (hierzu I.5.) als neue §§ 25c, 25d ergänzen könnten. Dieser Formwandel könnte zugleich ein Anlass sein, die gesetzlichen Erteilungsvoraussetzungen an das Standardrepertoire der bisherigen Legalisierungsmaßnahmen anzunähern und etwa bei einer Ausbildung erweiterte Integrationsanforderungen vorzusehen, wonach ein Azubi sich in die hiesigen Lebensverhältnisse einfügen muss (vgl. II.1.b.) oder Beschäftigte den Lebensunterhalt in Anlehnung an § 25b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 AufenthG anders als bisher jdfls. überwiegend für die gesamte Familie sichern müssen (vgl. II.2.b.).

Konstanz, den 30. Mai 2019

⁷² So insb. EuGH (Fn. 71), Rn. 58 f.; und EuGH, *Achughbabian*, C-329/11, [EU:C:2011:807](#), Rn. 43, 46.

⁷³ Siehe EuGH, *P & S*, C-579/13, [EU:C:2015:369](#), Rn. 44 ff.; sowie EuGH, *Chakroun*, C-578/08, [EU:C:2010:117](#), Rn. 43; zur Einordnung *Daniel Thym*, *Towards a Contextual Conception of Social Integration in EU Immigration Law. Comments on P & S and K & A*, [European Journal of Migration and Law 18 \(2016\), 89 \(97 f.\)](#).

⁷⁴ Hierzu die parallele Stellungnahme von *Thym* (Fn. 3), S. 5.

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)287 F

PRO ASYL
DER EINZELFALL ZÄHLT.

PRO ASYL
Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für
Flüchtlinge e.V.

Postfach 160624 · 60069 Frankfurt/Main
Telefon +49 69 24 23 14 10 · Fax +49 69 24 23 14 72
proasyl@proasyl.de · www.proasyl.de

Spendenkonto: Bank für Sozialwirtschaft Köln
BLZ 37020500 · Konto-Nr. 8047300
IBAN DE62 3702 0500 0008 0473 00
BIC BFSWDE33XXX

Frankfurt am Main, 30.05.2019

Stellungnahme von PRO ASYL

zum

Entwurf eines Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und
Beschäftigung
(BT-Drs. 19/8286)

zur Sachverständigenanhörung des Ausschusses für Inneres
und Heimat des Deutschen Bundestages am 03.06.2019

Zur Sachverständigenanhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 03.06.2019

PRO ASYL bedankt sich für die Einladung zur Sachverständigenanhörung. Die Anhörung von Verbänden und Organisationen ist ein wichtiges Element im Gesetzgebungsverfahren, insbesondere damit deren Wirkung praxisbasiert reflektiert wird.

1. Zusammenfassung

Eine Duldung ist keine Aufenthaltserlaubnis und für die betroffenen Personen ein extrem prekärer Zustand. Zu Recht wurde die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen gefordert. Während durch den Entwurf eines „Geordnete-Rückkehr-Gesetzes“ sogar ein noch unsicherer Status einer „Duldung light“ geschaffen werden soll, hat der vorliegende Gesetzentwurf zum Ziel, bei Ausbildung oder Beschäftigung von Geduldeten mehr **Rechtssicherheit** sowohl für die betroffenen Ausländer*innen als auch für ausbildungs- und einstellungsbereite Arbeitgeber*innen zu schaffen.

Dieses Ziel wird mit den geplanten Neuregelungen nicht nur verfehlt, sondern sogar durch neu eingeführte Restriktionen sowie den Aufbau kaum zu nehmender Hürden konterkariert.

Im Deutschen Bundestag besteht nun noch die Möglichkeit, dringende Änderungen vorzunehmen, damit die Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung nicht aller Voraussicht nach leer laufen und sich die Chancen gerade auch für junge Geduldete im Vergleich zur aktuellen Lage nicht zu verschlechtern.

Folgende Änderungen müssen dafür zwingend im Rahmen der Ausbildungsduldung erfolgen:

- **Identitätsklärung: Ein Rechtsanspruch auf eine Ausbildungsduldung darf nicht von der geklärten Identität, sondern ausschließlich von der Erbringung zumutbarer Mitwirkungshandlungen abhängig gemacht werden.**

Mindestens sollte die schwache Kann-Regelung des § 60b Abs. 7 AufenthG-E in einen Regelerteilungsanspruch („soll erteilt werden“) geändert werden.

Haben Betroffene alle erforderlichen und zumutbaren Handlungen unternommen, um ihre Identität zu klären, dann muss ihnen eine Ausbildungsduldung erteilt werden – so ist auch die aktuelle Rechtslage. Laut Entwurf soll ein Anspruch aber nur bestehen, wenn die Identität geklärt ist. Falls dies nicht der Fall ist, aber die zumutbaren Handlungen erfüllt wurden, soll die Ausbildungsduldung nur noch im Ermessen („kann“) erteilt werden. Dabei hängt der Erfolg bei der Identitätsklärung in vielen Fällen nicht nur von der betroffenen Person selbst ab, sondern vom Agieren oder Nicht-Agieren der Heimatbehörden. Die Gefahr sachfremder Erwägungen ist folglich groß und konnte in der Vergangenheit bei der Erteilung der Beschäftigungserlaubnis im Rahmen der Ausbildungsduldung beobachtet werden. Gerade weil das vorliegende Gesetz zu einer vereinfachten und „bundesweit einheitlichen Anwendung“ führen soll, muss hier der Ermessensspielraum gestrichen werden.

- **Wartezeit von 6 Monaten für Geduldete: Die Wartezeit nach § 60b Abs. 2 Nr. 2 AufenthG-E sollte gestrichen werden. Sobald eine Ausbildung zugesagt wurde, muss Schutz vor Abschiebung gewährleistet werden.**

Eine Wartezeit von 6 Monaten vor Ausbildungserteilung soll Ausländerbehörden explizit Zeit für Abschiebungen Geduldeter verschaffen, selbst wenn sie bereits einen

Ausbildungsvertrag haben und alle Beteiligten bereit sind, eine Ausbildung zu beginnen. Das Ziel, Rechtssicherheit für Arbeitgebende und Auszubildende zu schaffen, wird so gerade ins Gegenteil verkehrt. Kein Arbeitgeber wird unter diesen Bedingungen eine Ausbildung anbieten, geschweige denn bereits beginnen, wenn jederzeit (noch dazu unangekündigt) mit einer Abschiebung gerechnet werden muss und so keinerlei Planungssicherheit gegeben ist.

- **„Offensichtlicher Missbrauch“ als Ausschlussstatbestand: Dieser sollte unbedingt gestrichen werden. Zumindest muss aber der Gesetzestext eine Beweisspflicht der Ausländerbehörden beinhalten, um Willkür zu vermeiden.**

Dieser Ausschlussstatbestand gibt den Ausländerbehörden ein grenzenloses Instrument zur Verweigerung der Ausbildungsduldung, selbst wenn alle anderen Erteilungsvoraussetzungen erfüllt sind und keine sonstigen Ausschlussgründe vorliegen. Dabei geht es hier, laut Gesetzesbegründung, um z. B. um fehlende Sprachkompetenzen für die Ausbildung – die Beurteilung dessen muss aber beim Betrieb liegen, nicht bei der Ausländerbehörde.

- **Einleitung der Buchung von Transportmitteln für die Abschiebung als Ausschlussgrund: Da die Begründung im Gesetzgebungsverfahren nicht geändert wird, muss in § 60b Abs. 2 Nr. 5 klargestellt werden, dass die Aktenübergabe an Zentrale Ausländerbehörden nicht bereits als Einleitung zur Buchung von Transportmitteln zu verstehen ist.**

Besonders problematisch an dieser Regelung ist, dass laut Gesetzesbegründung bereits die Übergabe der Ausländerakte an jene, die die Abschiebung organisieren, als Buchung von Transportmitteln und damit als Ausschlussgrund von der Ausbildungsduldung gelten soll („konkrete Maßnahme zur Aufenthaltsbeendigung“). In den meisten Bundesländern wird diese Funktion von Zentralen Ausländerbehörden übernommen. An diese muss jedoch oft standardmäßig jede Akte eines geduldeten Menschen übergeben werden. Dies könnte zum Ausschluss aller geduldeten Menschen von der Ausbildungsduldung in diesen Bundesländern führen.

- **„Vergleichbar konkrete Vorbereitungsmaßnahmen“ als Ausschlussstatbestand: Der Katalog der konkreten aufenthaltsbeendenden Maßnahmen muss abschließend sein. Dazu muss insbesondere der Punkt der vergleichbar konkreten Vorbereitungsmaßnahmen zur Abschiebung in § 60b Abs. 2 Nr. 5d AufenthG-E gestrichen werden.**

Während die Aufzählung der „konkreten Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung“ (vermeintlich) abschließend sein soll, eröffnet dieser neue Punkt wieder einen unbegrenzten Interpretations- und Anwendungsspielraum für Ausländerbehörden. Die Folge ist, dass die als abschließend angelegte Aufzählung nur dem Anschein nach abschließend ist, damit tatsächlich aber eine uferlose Erweiterung der Ausschlüsse einhergeht.

- **Einleitung des Dublin-Verfahrens als Ausschlussgrund: Stattdessen sollte die aktuelle Rechtsprechung umgesetzt werden, nachdem eine konkrete Maßnahme zur Aufenthaltsbeendigung höchstens dann anzunehmen wäre, „wenn eine Abschiebungsanordnung nach § 34a AsylG vollziehbar ist“.**

Ebenso soll laut Gesetzentwurf als „konkrete Maßnahme zur Aufenthaltsbeendigung“ und damit als Ausschlussgrund bereits die Prüfung der Zuständigkeit Deutschlands für das Asylverfahrens gelten (§ 60b Abs. 2 Nr. 5e AufenthG -E).

Eine solche Prüfung wird jedoch in jedem Asylverfahren durchgeführt. Der Gesetzestext und ebenso die Gesetzesbegründung sind nicht logisch nachvollziehbar.

- **Regelungslücke beim Schutz von Familienangehörigen: Für Familienangehörige von Personen in Ausbildungsduldung ist zwingend eine abzuleitende Duldungsregelung – analog zur geplanten Regelung in der Beschäftigungsduldung – aufzunehmen.**

Für Mitglieder der Kernfamilie ist – im Unterschied zur Beschäftigungsduldung – weiterhin keine aufenthaltsrechtliche Absicherung in Ableitung aus der Ausbildungsduldung eines Familienmitglieds vorgesehen. Dies ist aber zwingend geboten, da eine Familientrennung unvereinbar wäre mit Art. 6 GG (Schutz von Ehe und Familie), Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) und, sofern Minderjährige betroffen wären, auch ein Verstoß gegen die UN-Kinderrechtskonvention vorläge.

Auch die Einführung einer neuen **Beschäftigungsduldung** wird kaum zu mehr Rechtssicherheit der Betroffenen und Arbeitgebenden führen, wenn die Hürden unüberwindbar hoch ausgestaltet werden: Diese sind, wie bei der Ausbildungsduldung, die **erfolgreiche Identitätsklärung** sowie darüber hinaus die Erfordernisse, dass der **vollständige Lebensunterhalt** in den vergangenen 12 Monaten gesichert worden sein muss und zwingende **Regelarbeitszeiten** in den vergangenen 18 Monaten vorgelegen haben müssen. Angesichts der Tatsache, dass die Duldung ohnehin widerrufen werden kann, wenn die Person über einen „kurzfristigen“ Zeitraum hinaus ihren Lebensunterhalt nicht mehr sichern kann, sind diese Erfordernisse unverhältnismäßig und überflüssig, zumal es sich weiterhin „nur“ um eine Duldung und keine Aufenthaltserlaubnis handelt. Eine Sicherung des Lebensunterhaltes zum Zeitpunkt der Antragstellung muss ohne die weiteren Bedingungen ausreichend sein. **Diese willkürlich überhöhten Anforderungen müssen gestrichen werden.**

Zudem erinnert PRO ASYL daran, sich für die im Koalitionsvertrag verbrieften Verbesserungen einzusetzen. Dazu gehört die vorgesehene Verbesserung der Bleiberechtsregelungen der §§ 25a und 25b AufenthG (Rn. 4990-4994) sowie die Gewährleistung einer unabhängigen und flächendeckenden Asylverfahrensberatung und einer speziellen Rechtsberatung für besonders vulnerable Flüchtlinge (Rn. 5011-5012, 5077-5079).

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf über „Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung“ sollen laut Gesetzesbegründung Menschen, die eine qualifizierte Berufsausbildung aufnehmen und oder durch eine nachhaltige Beschäftigung ihren Lebensunterhalt selbst sichern können und gut integriert sind, mit einer geänderten Fassung der bereits bestehenden Ausbildungsduldung bzw. durch die neue Beschäftigungsduldung ein rechtssicherer Aufenthalt ermöglicht und eine Bleibeperspektive aufgezeigt werden. Dieses Ziel wird mit den geplanten Neuregelungen nicht nur verfehlt, sondern sogar vielmehr konterkariert.

Sowohl die Ausbildungs- als auch die Beschäftigungsduldung sind in der vorgelegten Fassung massive Fehlkonstruktionen und werden ins Leere laufen.

INHALT

1.	Zusammenfassung	2
2.	Die Ausbildungsduldung (§ 60b AufenthG-E)	7
2.1	Zu § 60b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 i. V. m. Satz 3 AufenthG-E: Rechtsanspruch auf Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis	8
2.2	Zu § 60b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1b AufenthG-E: Erweiterung auf Assistenz- und Helferausbildungen – keine Erweiterung auf Einstiegsqualifizierungen und berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen	8
2.3	Zu § 60b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AufenthG-E: Verweigerung der Ausbildungsduldung bei „offensichtlichem Missbrauch“	9
2.4	Zu § 60b Abs. 2 Nr. 2 AufenthG-E: Wartezeit von 6 Monaten vor dem Anspruch auf Ausbildungsduldung für Personen mit (anderer) Duldung	11
2.5	Zu § 60b Abs. 2 Nr. 3 i. V. m. Abs. 7 AufenthG-E: Identitätsklärung als Anspruchsvoraussetzung und Ausbildungsduldung im Ermessen	12
a)	Fristenregelung zur Identitätsklärung – auch für Asylsuchende	12
b)	Kein Schutz vor der Einleitung aufenthaltsbeendender Maßnahmen für Geduldete während der Phase der Identitätsklärung	13
c)	Keine Ermessensduldung mehr nach § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG	13
d)	Der Zumutbarkeitsbegriff bei der Identitätsklärung und die geplante „Duldung light“	14
e)	Die Auffangnorm: Ausbildungsduldung ohne Identitätsklärung im Ermessen nach § 60b Abs. 7 AufenthG-E	15
2.6	Zu § 60b Abs. 2 Nr. 5 AufenthG-E: Erweiterung und Verschärfung des Ausschlusses „konkreter aufenthalts- beendender Maßnahmen“	16
a)	Zu § 60b Abs. 2 Nr. 5a AufenthG-E: Veranlassung einer ärztlichen Untersuchung zur Reisefähigkeit	16
b)	Zu § 60b Abs. 2 Nr. 5b AufenthG-E: Antrag zur Förderung einer freiwilligen Ausreise mit staatlichen Mitteln	17
c)	§ 60b Abs. 2 Nr. 5 c AufenthG-E: Einleitung der Buchung von Transportmitteln für die Abschiebung und Aktenübergabe an Rückführungsbereiche	17
d)	Zu § 60b Abs. 2 Nr. 5d AufenthG-E: vergleichbar konkrete Vorbereitungsmaßnahmen zur Abschiebung	18
e)	Zu § 60b Abs. 2 Nr. 5e AufenthG-E: Einleitung eines Dublin-Verfahrens	19
2.7	Zu § 60b Abs. 3 Satz 1f. AufenthG-E: Antrags- und Erteilungszeitpunkt	20
2.8	Zu § 60b Abs. 5 Satz 1 AufenthG-E: Mitteilungspflicht von Bildungseinrichtungen bei Nichtbetreiben oder Abbruch der Ausbildung	21
2.9	Regelungslücke: kein abgeleiteter Duldungsanspruch für Familienangehörige	21

3.	Die Beschäftigungsduldung (§ 60c AufenthG-E)	22
3.1	Zu § 60c Abs. 1 Satz 1 AufenthG-E: Nur Regelerteilungs- statt strikter Rechtsanspruch	22
3.2	Zu § 60c Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. Abs. 4 AufenthG-E: Identitätsklärung und Beschäftigungsduldung im Ermessen	23
3.3	Zu § 60c Abs. 1 Nr. 2 AufenthG-E: Wartezeit von 12 Monaten vor Anspruch auf Beschäftigungsduldung	23
3.4	Zu § 60c Abs. 1 Nr. 3-5 AufenthG-E: Regelarbeitszeit und Lebensunterhaltssicherung	24
3.5	Zu § 60c Abs. 1 Nr. 7-9 AufenthG-E: Straftaten und Ansprüche an die Familie	25
3.6	Zu § 60c Abs. 3 AufenthG-E: Widerruf der Beschäftigungsduldung	25
3.7	Zu § 25b Abs. 6 AufenthG-E: Der Übergang in eine Aufenthaltserlaubnis	26
4.	Verschärfte Arbeitsverbote (§ 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 AufenthG-E)	27

2. Die Ausbildungsduldung (§ 60b AufenthG-E)

Mit der im Jahr 2016 im Kontext des Integrationsgesetzes vorgenommenen Neufassung der Ausbildungsduldung wurde das Ziel verfolgt, Geduldeten und ausbildenden Betrieben für die Zeit der Ausbildung mehr Rechtssicherheit zu verschaffen sowie eine Verfahrensvereinfachung zu erreichen (siehe BT-Drs. 18/8615, S. 48).

Die seither vorliegenden Erfahrungen in der heterogenen Umsetzungspraxis der einzelnen Bundesländer sowie der lokalen und zentralen Ausländerbehörden innerhalb der Bundesländer haben frühzeitig offengelegt, dass der seither geltende Gesetzeswortlaut nicht dazu geeignet ist, dieses Versprechen einzulösen.

Ausbildungsfreundlichen Auslegungen stehen ausbildungsverhindernde Verweigerungshaltungen gegenüber. Letztere haben dazu geführt, dass Ausbildungsverhältnisse mit geduldeten Menschen nicht realisiert werden konnten und können – trotz der Ausbildungsbereitschaft von Betrieben und anderen Ausbildungsstätten und ungeachtet des herrschenden Personal- und Fachkräftemangels.

Derartige Negativverfahrenungen waren und sind keine Einzelfälle, sodass zivilgesellschaftliche Organisationen und Arbeitgeberverbände unterschiedlicher Branchen eine Erhöhung der Rechtssicherheit forderten, sowohl für geduldete Menschen in Ausbildung als auch für Ausbildungsbetriebe.

Schließlich hat die aktuelle Bundesregierung die Mängel in der Norm erkannt und in ihrem Koalitionsvertrag (Zeile 1287 f.) nicht nur eine bundeseinheitliche, sondern insbesondere auch eine ausbildungsfreundliche Umsetzung avisiert.

Der vorgelegte gesetzliche Neuentwurf beinhaltet zwar punktuelle Verbesserungen, allerdings in einem sehr überschaubaren Ausmaß. Diese sind im Wesentlichen:

- Einbeziehung von Assistenz- und Helferausbildungen;
- Rechtsanspruch auf Beschäftigungserlaubnis, sobald ein Anspruch auf Ausbildungsduldung besteht;
- Festlegung eines Erteilungsanspruchs vor Ausbildungsbeginn, wobei die festgelegten Zeitpunkte vor Ausbildungsbeginn zu kurz sind.

Dem stehen erhebliche Verschärfungen und neue Zugangshürden gegenüber – durch die weitere (gezielte) Rechtsunsicherheiten entstehen werden. Diese sind im Wesentlichen:

- erfolgreiche Identitätsklärung (statt Erbringung zumutbarer Mitwirkungshandlungen) als Voraussetzung für einen Rechtsanspruch auf Ausbildungsduldung;
- eine 6-monatige Wartefrist für Geduldete, um der Abschiebung Vorrang zu geben;
- die Einführung einer Ausschlussklausel des „offensichtlichen Missbrauchs“, selbst wenn alle Erteilungsvoraussetzungen erfüllt werden;
- eine Verschärfung und Entgrenzung des Katalogs „konkret aufenthaltsbeendender Maßnahmen“, die die Erteilung einer Ausbildungsduldung blockieren, inkl. der Einleitung eines Dublin-Verfahrens bereits zu Beginn der Zuständigkeitsprüfung;
- weiterhin Verzicht auf die Einführung eines aus der Ausbildungsduldung eines Familienmitglieds ableitbaren Duldungsgrundes für die anderen Familienangehörigen.

Verfahrensvereinfachung, Rechtssicherheit und Ausbildungsfreundlichkeit – gemessen an diesen Zielbeschreibungen ist der vorliegende Entwurf gescheitert. Er ist kaum geeignet, die bestehenden Defizite zu beheben. Vielmehr bereitet er der Verweigerungspraxis vieler Ausländerbehörden einen frischen Nährboden.

2.1 Zu § 60b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 i. V. m. Satz 3 AufenthG-E: Rechtsanspruch auf Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis

Erfreulich ist, dass künftig die Ausbildungsduldung mit einem Anspruch auf die Beschäftigungserlaubnis verbunden werden soll. Damit liegt es nicht mehr im Ermessen der zuständigen Ausländerbehörde, den Antritt der Ausbildung durch eine Ablehnung der Beschäftigungserlaubnis zu blockieren. Tatsächlich stellte dies in der Vergangenheit eine erhebliche Schwäche in der Wirksamkeit der Norm dar.

Diese Verbesserung besteht allerdings nur bei Geduldeten. Es gilt abzuwarten, ob die Folge nun eine restriktivere Praxis bei der Erteilung von Beschäftigungserlaubnissen für Gestattete, also noch im Verfahren befindliche Asylbewerber*innen, sein wird. Denn es bleibt während des Asylverfahrens beim Ermessen der Ausländerbehörden bei der Erteilung der Beschäftigungserlaubnis für eine Ausbildung; der Anspruch soll erst für Ausreisepflichtige gelten. Ausländerbehörden mit „Weitblick“ könnten also den Weg zur Ausbildungsduldung nach negativ abgeschlossenen Asylverfahren durch eine vorgelagerte Verhinderung von Ausbildungen während des Asylverfahrens versperren – über die Verweigerung von Beschäftigungserlaubnissen. Die Erlaubnis zur Aufnahme einer Ausbildung sollte aber auch während des Asylverfahrens nicht im Ermessen der Ausländerbehörden liegen. Nur dies kann zu einer frühzeitigen Rechtssicherheit für alle Beteiligten führen.

2.2 Zu § 60b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1b AufenthG-E: Erweiterung auf Assistenz- und Helferausbildungen – keine Erweiterung auf Einstiegsqualifizierungen und berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen

Die Erweiterung der Ausbildungsduldung auf anschlussfähige Assistenz- und Helferausbildungen in Engpassberufen ist grundsätzlich zu begrüßen.

Gleichzeitig soll die Anspruchswirkung für diese Ausbildungsberufe erst dann entstehen, wenn eine Arbeitsplatzzusage für die anschließende qualifizierte Berufsausbildung vorliegt. Es ist realitätsfern, dass Ausbildungsbetriebe bereits vor bzw. zu Beginn einer Assistenz-/Helferausbildung eine verbindliche Zusicherung für eine Anschlussausbildung abgeben sollen, bevor sich eine potenzielle bzw. perspektivische Eignung im Berufsfeld herauskristallisieren konnte. Diese Anforderung ignoriert ferner, dass einige Auszubildende die anschließende qualifizierte Berufsausbildung bei einem anderen Ausbildungsbetrieb absolvieren möchten oder müssen.

Außerdem wäre nach dem derzeitigen Wortlaut keine Sicherheit vor einer Abschiebung gegeben, solange noch keine Arbeitsplatzzusage vorliegt. Dies ist weder gegenüber den Auszubildenden vertretbar noch angesichts des enormen Personalbedarfs auch in Helfer- und Assistenzberufen im Gesundheits- und Pflegebereich.

Einstiegsqualifizierungen (nach § 51 SGB III) und berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (nach § 54a SGB III) sind weiterhin nicht vom Gesetzestext erfasst, obwohl diese von der Bundesagentur für Arbeit gefördert werden, unmittelbar auf die Ausbildung vorbereiten bzw. bei der Orientierung und Findung unterstützen. Sie dienen damit auch dazu, frühzeitigen Ausbildungsabbrüchen präventiv entgegenzuwirken. Gerade auch schon in diesen vorbereitenden Phasen bedarf es eines stabilen Abschiebungsschutzes. Nur so können damit die bis zu 12-monatigen Maßnahmen (angstfrei) absolviert werden und die qualifizierenden Betriebe die Sicherheit erhalten, dass sich die Qualifizierung dieser Person lohnt.

Dass sich die Ausbildungsduldung weiterhin nicht auf Einstiegsqualifizierungen und berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen erstrecken soll, ist vor diesem Hintergrund nicht nachvollziehbar.

Der Anspruch auf eine Ausbildungsduldung muss sich uneingeschränkt auch auf Assistenz- und Helferausbildungen erstrecken. Das Erfordernis einer Ausbildungsplatzzusage für eine qualifizierte Berufsausbildung bereits zu Beginn der Assistenz- oder Helferausbildung ist zu streichen. Darüber hinaus sind Einstiegsqualifizierungen und berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen in den Katalog der von der Ausbildungsduldung erfassten Beschäftigungen aufzunehmen.

2.3 Zu § 60b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AufenthG-E:

Verweigerung der Ausbildungsduldung bei „offensichtlichem Missbrauch“

Nach derzeitiger Rechtslage entsteht ein gesetzlich Anspruch auf Erteilung der Ausbildungsduldung, sobald die Erteilungsvoraussetzungen erfüllt werden und keine Ausschlüsse im Zeitpunkt der Antragstellung vorliegen (§ 60a Abs. 2 S. 4 AufenthG).¹

Die Einführung eines neuen Ausschlusses des „offensichtlichen Missbrauchs“ ist in mehrfacher Hinsicht höchst problematisch und kategorisch abzulehnen. Denn laut Gesetzesbegründung soll den Ausländerbehörden bei Vorliegen der ansonsten anspruchsbegründenden Voraussetzungen die Möglichkeit eingeräumt werden, die Ausbildungsduldung trotzdem zu versagen.

Der Gesetzeswortlaut sieht keinerlei Einschränkungen oder Kriterien für einen „offensichtlichen Missbrauch“ vor. Um diesen unbestimmten Rechtsbegriff zumindest pro forma nicht völlig im Vagen zu belassen, liefert die Gesetzesbegründung immerhin inhaltliche Fragmente zur Erläuterung: Offensichtlicher Missbrauch soll insbesondere – also nicht ausschließlich – bei sog. Scheinausbildungsverhältnisse vorliegen. Diese seien anzunehmen, sofern von „vornherein offenkundig ausgeschlossen ist, dass die Ausbildung zum Erfolg geführt werden kann“. In der Gesetzesbegründung werden an dieser Stelle beispielhaft – also (wieder) nicht ausschließlich – nicht vorhandene Sprachkenntnisse als evident für eine offenkundig absehbare Erfolglosigkeit konstituiert.

Mit dieser entgrenzenden Ausnahmeregelung hat sich die Neuregelung von dem gesetzgeberischen Ziel der Rechtssicherheit und dem Versprechen im Koalitionsvertrag der ausbildungsfreundlichen Anwendung verabschiedet. Oder anders ausgedrückt: Mit dem Ausschluss des „offensichtlichen“ Missbrauchs wird aus einem Rechtsanspruch faktisch eine Ermessensregelung.

Neben diesen grundsätzlichen Erwägungen sprechen folgende Gründe für eine Streichung der Missbrauchsklausel:

Erstens: Es besteht gar keine Notwendigkeit für die Einführung dieses Ausschlusses. Denn ein „Scheinausbildungsverhältnis“ ist kein Ausbildungsverhältnis und damit fehlt es an einer Erteilungsvoraussetzung. Wäre die Erteilung der Ausbildungsduldung also das Ergebnis des

¹ So auch der VGH Hessen, Beschluss v. 15.02.2018, 3 D 2138/17:

Der Wille des Gesetzgebers sei die Schaffung eines gebundenen Anspruchs auf Erteilung der Ausbildungsduldung gewesen. Dies ergebe sich aus den detailliert geregelten Anspruchs- und Ausschlussvoraussetzungen. Für ein davon entkoppeltes bzw. darüber hinausgehendes behördliches Ermessen bei Erteilung der Beschäftigungserlaubnis für in Rede stehende Ausbildungsduldungen sah der VGH Hessen daher keine Grundlage mehr. Vielmehr liege ein auf Erteilung zu richtendes intendiertes bzw. ein weitgehend auf Null reduziertes Ermessen vor.

Vortäuschens eines „echten“ Ausbildungsverhältnisses gewesen und ist die Ausländerbehörde in der Lage, dies nachzuweisen, läge damit ohnehin ein Erlöschensgrund vor, da die Erteilungsvoraussetzung einer Ausbildung real nie erfüllt war.

Zweitens: Die Prognose, dass ein Ausbildungsverhältnis mangels Sprachkenntnissen nur scheitern könne, bleibt stets höchst spekulativ, weil oft die deutsche Sprache optimal erst in einem betrieblichen Zusammenhang erworben wird bzw. der konkrete Praxisbezug den Spracherwerb wesentlich befördert und beschleunigen kann.

Drittens: Den Ausländerbehörden wird ein Prüfungsauftrag zugewiesen, für den sie keine eigene professionelle Qualifikation vorweisen können. Jede Ausländerbehörde müsste mindestens die allgemeinen ausbildungsfachspezifischen Anforderungen im Detail kennen, die konkrete Begleit- und Unterstützungsbereitschaft in der jeweiligen Ausbildungsstätte in Erfahrung bringen und schließlich die individuellen Entwicklungskompetenzen des Auszubildenden zum Spracherwerb beurteilen können. In diesem Zusammenhang ist zu erwarten, dass die Ausbildungsbetriebe und Kammern einen zusätzlichen Zeit- bzw. Personalressourceneinsatz ihrerseits für entsprechende Anfragen der Ausländerbehörden hinnehmen müssen.

Viertens: Die Entscheidung, ob jemand für die Ausbildung geeignet ist, sollte ausschließlich in der Fachkompetenz des Ausbildungsbetriebes bleiben, so wie dies im Bereich des Aufenthalts zu Studienzwecken richtigerweise in der Zwischenzeit gehandhabt wird – aus gutem Grund. Denn die frühere Regelung, nach der auch die Ausländerbehörden über die Frage mitentscheiden durften, ob ausreichende Sprachkenntnisse für ein erfolgreiches Studium vorliegen, hat sich in einer Vielzahl von Fällen als hinderlich dargestellt. Die Ausländerbehörden hinsichtlich der Ausbildungseignung mit einem Vetorecht auszustatten, widerspricht der Eigenverantwortlichkeit der Ausbildungsbetriebe.

Fünftens: Sofern eine Ausländerbehörde einen entsprechenden Prüfungsvorgang initiiert, wird dies zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen bei der Erteilung von Ausbildungsduldungen führen, die Ausbildungsantritte verzögern und insgesamt gefährden können. Auch dies widerspricht dem Interesse der Ausbildungsbetriebe, frühzeitig Klarheit und Planungssicherheit hinsichtlich der Besetzung von Ausbildungsstellen zu haben.

Sechstens: Restriktiv eingestellte Ausländerbehörden werden den Missbrauchshebel auf der Grundlage eigener Vermutungen ansetzen, um den Rechtsanspruch in Frage zu stellen. Andere Ausländerbehörden könnten sich andererseits dem Druck ausgesetzt sehen, bei vermeintlich nicht ausreichenden bzw. schon bei noch nicht gut ausgeprägten Sprachkenntnissen den vermeintlichen Missbrauch zumindest ausschließen zu müssen.

Siebtens: Vom Fachkräftemangel sind auch zahlreiche Ausländerbehörden betroffen, was bereits aktuell dazu führt, dass sie ihre Kernaufgaben nicht immer zeitnah und den qualitativen Anforderungen entsprechend bewältigen können und es dadurch zu wochen- und monatelange Wartezeiten bei Routineanträgen kommt. Es kann also keinesfalls von flächendeckend ausreichenden Personalressourcen bei den Ausländerbehörden vor Ort ausgegangen werden, um derartige Prüfungsvorgänge annähernd adäquat und vor allem zeitnah vorzunehmen.

Fazit: Die Einführung eines neuen Ausschlussstatbestands von „Fällen des offensichtlichen Missbrauches“ eröffnet Ausländerbehörden uferlose Interpretationsspielräume und ermächtigt sie zu bzw. verlangt von ihnen fachfremde Prüfungsaufträge. Die zugesagte Rechtssicherheit wird mit diesem Ausschluss ausgehebelt.

Der Ausschlussstatbestand des „offensichtlichen Missbrauchs“ muss ersatzlos gestrichen werden.

2.4 Zu § 60b Abs. 2 Nr. 2 AufenthG-E:

Wartezeit von 6 Monaten vor dem Anspruch auf Ausbildungsduhlung für Personen mit (anderer) Duldung

Neu eingeführt wird eine Wartezeit von sechs Monaten für Menschen, die erst im Duldungsstatus mit einer Ausbildung beginnen.² Für Personen, die direkt aus dem Asylverfahren mit einer bereits begonnenen Ausbildung und geklärter Identität in die Duldung übergehen, gilt dies nicht.

Diese 6 Monate sollen den Ausländerbehörden explizit Zeit für Abschiebungen schaffen.

Bereits an diesem Punkt ist zu erwarten, dass Ausländerbehörden in den ersten sechs Monaten einer Duldung – welche es auch immer sein mag – generell keine Beschäftigungserlaubnis mehr erteilen werden. D. h. als Nebeneffekt der Wartefrist für die Ausbildungsduhlung ist für Geduldete mit einer (noch) restriktiveren Arbeitserlaubnispraxis zu rechnen.

Selbst wenn in diesen ersten 6 Monaten noch Beschäftigungserlaubnisse erteilt werden, werden Ausbildungsbetriebe kaum in die Ausbildung investieren wollen, wenn jederzeit mit ihrer Abschiebung gerechnet werden muss. Geduldete, die unter diesen Bedingungen doch noch ein Ausbildungsplatzangebot erhalten, wird der für einen guten Ausbildungseinstieg und -verlauf zwingend erforderliche Schutzrahmen verwehrt. Wer in ständiger Angst vor einer Abschiebung leben muss, wird sich kaum auf die Anforderungen einer Berufsausbildung einlassen können.

Auch kann die Regelung der Vorduldung von 6 Monaten als Wartefrist für die Ausbildungsduhlung (wie auch die Wartefrist von 12 Monaten für die Beschäftigungsduhlung) nicht isoliert vom Entwurf eines „Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ bewertet werden. Im dort geplanten § 60b AufenthG-E wird mit der „Duldung für Personen ohne geklärte Identität“ geregelt, dass die Phase der Verweildauer in dieser neuen „Duldung light“ nicht als Vorduldungszeit angerechnet wird. Obwohl davon auszugehen ist, dass damit nur anrechenbare Voraufenthaltszeiten für einen Aufenthaltstitel gemeint sind, besteht die Gefahr, dass Ausländerbehörden eine andere Auffassung vertreten und die Verweildauer in einer „Duldung light“ nicht auf die Wartezeit für die Ausbildungsduhlung anrechnen – Betroffene müssten bei Null starten.

Eine Aufenthaltsverfestigung, die nach Abschluss der Ausbildung über eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18a Abs. 1a AufenthG erfolgen kann, wäre damit erheblich verzögert (analog die Perspektive auf direkten Übergang in eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG nach 30-monatiger Beschäftigungsduhlung).

Das Resultat dieser Aneinanderreihung von Wartezeiten: ein monate- bis jahrelanges Hinhalten in Unsicherheit bis Integration beginnen darf – wertvolle Zeit für die Betroffenen als auch für die Gesellschaft geht verloren.

Die Einführung der Wartefrist führt zu einer massiven, nicht nachvollziehbaren Verschlechterung der Rechtslage und der Ausbildungsplatzchancen von Menschen mit Duldung. Aufgrund der durch sie verursachten, gezielten Verunsicherung für alle Beteiligten ist sie abzulehnen.

Die Wartezeit von 6 Monaten für einen Anspruch auf Ausbildungsduhlung für Personen, die erst während bestehender Ausreisepflicht eine Ausbildung beginnen, ist zu streichen.

² Nach § 104 Abs. 17 AufenthG-E werden davon Personen ausgenommen, deren Einreise bis zum 31.12.2016 erfolgte und die eine Berufsausbildung vor dem 02.10.2020 beginnen.

2.5 Zu § 60b Abs. 2 Nr. 3 i. V. m. Abs. 7 AufenthG-E: Identitätsklärung als Anspruchsvoraussetzung und Ausbildungsduldung im Ermessen

Die Identitätsklärung wird – anders als bisher – zwingende Voraussetzung für einen Rechtsanspruch auf eine Ausbildungsduldung. D. h. ein Anspruch besteht selbst dann nicht, wenn die Betroffenen alle möglichen und zumutbaren Handlungen vorgenommen haben und es damit nicht mehr in seiner Verantwortung steht, dass die Identität nicht geklärt wird. Ohne geklärte Identität soll noch nur im ausländerbehördlichen Ermessen eine Ausbildungsduldung möglich sein (Abs. 7). Dies entbehrt jeglicher aufenthaltsrechtlicher Logik: Selbst für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ist die Identitätsklärung „nur“ eine Regelerteilungsvoraussetzung, von der in atypischen Fällen Ausnahmen möglich sind (vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 1a AufenthG). Eine Identitätsklärung bzw. Passbeschaffung ist nicht immer möglich, selbst wenn alle nur denkbaren Anstrengungen unternommen werden.

Diese neue Zugangshürde sanktioniert Personen für persönliche Schicksale, die sie nicht beeinflussen können und ist deshalb mit dem Gleichbehandlungsgebot nach Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar. Sie ist auch unverhältnismäßig in Hinblick auf den in Aussicht gestellten Duldungsstatus, der weiterhin keine Rechtmäßigkeit des Aufenthalts vermittelt.

a) Fristenregelung zur Identitätsklärung – auch für Asylsuchende

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Identität einer antragstellenden Person – abhängig vom Zeitpunkt der Einreise – zu einem bestimmten Zeitpunkt geklärt sein muss (§ 60b Abs. 2 Nr. 3a-c AufenthG-E). Ansonsten geht der Anspruch auf eine Ausbildungsduldung dauerhaft verloren. Je nach Einreise sind dafür drei verschiedene Fristenregelungen vorgesehen im Sinne von Stichtagsregelungen.

Der Gesetzentwurf verzichtet zwar auf den Eintritt des Erfolgs „Identitätsklärung“ innerhalb der Frist, wenn alle zumutbaren Mitwirkungshandlungen fristgemäß erbracht wurden, sperrt aber die Erteilung der Ausbildungsduldung bis zum Eintritt des Erfolgs. Das bedeutet: Wer innerhalb der angegebenen Zeiträume seinen Mitwirkungspflichten nachkommt, kann den Rechtsanspruch auf Ausbildungsduldung auch noch nach diesen Fristen geltend machen; aber erst, wenn und sobald die Identitätsklärung erfolgt ist.

Da die anspruchswahrenden Fristen ab Einreise berechnet werden, gelten sie also auch für Personen mit ungeklärter Identität im Asylverfahren. Zum Tragen kommen dabei die beiden Fristen nach § 60b Abs. 2 Nr. 3b-c AufenthG-E. Für diese Personengruppe ist die Fristenregelung bedrohlich und stellt sie vor ein unlösbares Dilemma. Art. 25 Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) schließt ausdrücklich aus, dass Flüchtlinge zur Beschaffung von Personaldokumenten an die Behörden ihres Herkunftsstaates verwiesen werden und Art. 1 C Nr. 1 GFK schließt eine Person von der Flüchtlingsanerkennung aus, „wenn sie sich freiwillig erneut dem Schutz des Landes, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, unterstellt“. Diese Regelung wurde übernommen in Art. 11 Abs. 1a RL 2011/95/EU (und in § 72 Abs. 1 Nr. 1 AsylG)³.

³ Zwar ist ein automatisches Erlöschen des Flüchtlingsstatus nach § 72 Abs. 1-2 AsylG auch nach der BAMF-Dienstanweisung nicht mehr vorgesehen. Dies ändert zum einen nichts an dem dargestellten Dilemma. Zum anderen basieren eine erhebliche Anzahl von Widerrufs- und Rücknahmeverfahren auf einer Schutzunterstellung.

Die Forderung nach einer Identitätsklärung verstößt damit in Fällen, in denen ein Kontakt zu den Behörden des Herkunftsstaates erforderlich würde, gegen internationales, europäisches und nationales Recht. Denn von Asylsuchenden kann selbstverständlich nicht verlangt werden, sich an ihre Heimatbehörde zu wenden, da noch davon ausgegangen werden muss, dass diese Personen von ihrem Heimatstaat verfolgt werden. Verfolgte an den Verfolgerstaat zu verweisen, von dem Gefahr ausgehen könnte, ist unzumutbar.

Aus der Beratungspraxis sind dennoch immer wieder Fälle bekannt geworden, in denen Ausländerbehörden von Menschen im Asylverfahren verlangten, Pässe oder andere Dokumente bei ihrer Heimatbehörde zu besorgen – trotz der eindeutigen Unzumutbarkeit.

Die nicht praktikable Fristenregelung ab Einreise sollte gestrichen werden.

Ein Rechtsanspruch auf Ausbildungsduhlung darf nicht von der geklärten Identität abhängig gemacht werden, sondern nur von der Erbringung zumutbarer und möglicher Mitwirkungshandlungen. Im Gesetzeswortlaut ist klarzustellen, dass es für Personen im Asylverfahren unzumutbar ist, Kontakt zu Heimatbehörden aufzunehmen.

b) Kein Schutz vor der Einleitung aufenthaltsbeendender Maßnahmen für Geduldete während der Phase der Identitätsklärung

Weil der Abschiebungsschutz bei negativer Beendigung des Asylverfahrens nicht nur ein bestehendes Ausbildungsverhältnis, sondern auch eine geklärte Identität erfordert, bleibt es für viele Auszubildende, aber auch für die Ausbildungsbetriebe bei einer völlig offenen Aufenthaltsperspektive.

Dies wird konkret zwei Gruppen betreffen: erstens Personen, die zwar während des Asylverfahrens mit einer Ausbildung begonnen haben, deren Identität vor Entstehen der Ausreisepflicht aber noch nicht geklärt werden konnte, weil dazu z. B. der Kontakt zur Heimatbehörde erforderlich gewesen wäre. Und zweitens Personen, die erst während der Duldung mit einer Ausbildung beginnen (dürfen).

Während der Phase des Bemühens um Identitätsklärung können ungehindert Abschiebemaßnahmen eingeleitet werden – selbst für den Fall, dass der/die Betroffene alle zumutbaren Mitwirkungshandlungen zur Identitätsklärung ergriffen hat. Bei beiden Gruppen kann die Ausbildung allein also keinen wirksamen Schutz vor aufenthaltsbeendenden Maßnahmen entfalten, solange die Erteilung der Ausbildungsduhlung noch nicht erfolgt ist. Für den Zeitraum bis zur geklärten Identität wird es für sie maßgeblich darauf ankommen, dass weitere Duldungsgründe den Vollzug der Abschiebung hemmen können.

Bei Geduldeten mit Ausbildungsplatzzusage ist von der Einleitung aufenthaltsbeendender Maßnahmen abzusehen.

c) Keine Ermessensduhlung mehr nach § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG

Auch die nach § 60b Abs. 7 AufenthG-E vorgesehene Erteilung einer Ausbildungsduhlung im Ermessen (siehe unten unter 2.5e, S. 15) seitens der Ausländerbehörden wäre unter den oben beschriebenen Bedingungen nicht mehr möglich. Die Ermessensregelung sieht ein mögliches Absehen ausschließlich von der Erteilungsvoraussetzung der geklärten Identität vor. Auch Ausbildungsduhlungen im Ermessen nach Absatz 7 dürften laut Gesetzeswortlaut wohl nicht (mehr) erteilt werden, wenn aufenthaltsbeendende Maßnahmen, durch zentrale Ausländerbehörden/Rückführungsbereiche eingeleitet, konkret bevorstehen.

Hat eine örtlich zuständige Ausländerbehörde also nicht bereits vorher entschieden, eine Ausbildungsduldung im Ermessen zu erteilen, ist spätestens bei Eintreten einer der Ausschlussgründe nach § 60b Abs. 2 auch dieser Weg versperrt.

Da laut Gesetzesbegründung mit Einführung des § 60b AufenthG-E ferner auch keine Möglichkeit mehr bestehen soll, für qualifizierte Berufsausbildungen eine Ermessensduldung nach § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG zu erteilen, entfällt diese bislang als Auffangnorm genutzte Duldungsvariante nun gänzlich. Für Assistenz- und Helferausbildungen ist der Anwendungsbereich nicht eingeschränkt worden.

Dass die Gesetzesbegründung diesen ausbildungsfreundlichen Anwendungsfall einer Ermessensduldung künftig untersagt, ist für die beschriebene Fallkonstellation eine signifikante Verschlechterung.

Letztlich ist davon auszugehen, dass Ausländerbehörden mit der Erteilung einer Ausbildungsduldung im Ermessen nach dem neuen Absatz 7 in Zukunft wesentlich zurückhaltender umgehen werden als bislang mit der Erteilung einer Ermessensduldung nach § 60a Abs. 2 Satz 3 für die Ausbildung, um der politischen Linie der unbedingten Identitätsklärung Folge zu leisten.

d) Der Zumutbarkeitsbegriff bei der Identitätsklärung und die geplante „Duldung light“

Erhebliche Auswirkungen auf die Erteilung der Ausbildungsduldung (wie auch der Beschäftigungsduldung) hat der Umgang mit dem unbestimmten Rechtsbegriff der „Zumutbarkeit“. Welche Mitwirkungshandlungen „zumutbar“ sind, hängt zwar stets von den konkreten Umständen des Einzelfalls ab. Grundsätzlich werden jedoch bei Ausreisepflichtigen hohe Anforderungen an die zumutbare Mitwirkung gestellt. Es obliegt im Zweifel der geduldeten Person, die Unzumutbarkeit einer geforderten Mitwirkungshandlung zu belegen. Gelingt di

es nicht, müssen alle von der Ausländerbehörde geforderten Maßnahmen, die zur Identitätsklärung erforderlich sind, umgesetzt werden – und zwar innerhalb der genannten Fristen.

Erschwerend kommt hinzu, dass sich der Erfolg von Versuchen der Identitätsklärung oft dem Einflussbereich der Betroffenen entzieht. Sie sind meist abhängig von den Auslandsvertretungen ihres Herkunftslandes, Behörden in ihrer Heimat oder von der Anerkennungsfähigkeit ihrer Dokumente in Deutschland. Die Betroffenen würden also trotz der Vornahme aller zumutbaren Handlungen für die Verweigerungshaltung ihrer Heimatbehörden „bestraft“.

Erfahrungsgemäß mündet die behördliche (restriktive) Auslegungspraxis in teils uneindeutigen, unverhältnismäßigen und unmöglich zu erfüllenden Forderungen. Dies gilt umso mehr, wenn – wie in der Praxis zu beobachten – die Ausländerbehörden die vorzunehmenden Handlungen nicht weiter konkretisieren und die Betroffenen daher nicht wissen, welche weiteren und konkreten Maßnahmen noch von ihnen verlangt werden. Es ist absehbar, dass die fristwahrende Erbringung der als zumutbar erachteten Handlungen für viele Menschen schwierig bis unmöglich sein wird. Genauso absehbar ist die Folge: Dies wird Gegenstand langwieriger Auseinandersetzungen zwischen Ausländerbehörden und Betroffenen bzw. Rechtsbeiständen werden, die im Zweifel gerichtlich geklärt werden müssen.

Die zentrale Regelung zur Identitätsklärung und zu den fristwahrend zu erbringenden Mitwirkungshandlungen kann nicht isoliert zum parallel vorliegenden Entwurf des sog. Geordnete-Rückkehr-Gesetzes bewertet werden.

Mit der Einführung einer „Duldung light“ für Personen mit ungeklärter Identität wird ein konkreter Katalog regelhaft zumutbarer Handlungen im Rahmen der Pass(ersatz)beschaffungspflicht etabliert.

Dies würde jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit auch dazu führen können, dass nicht unterschieden wird zwischen den Anforderungen einer Identitätsklärung, der auch durch andere Dokumente nachgekommen werden kann als nur dem Pass, und den Anforderungen einer Pass(ersatz)beschaffung.

Sofern der im Geordnete-Rückkehr-Gesetzentwurf enthaltene Status der „Duldung light“ in unveränderter Form in Kraft tritt, würde dieser Katalog auch wohl auch zur Messlatte für fristwährend zu erbringende Mitwirkungshandlungen für die Ausbildungsduldung. Dies könnte den Rechtsanspruch sowohl auf die Ausbildungsduldung als auch auf die Beschäftigungsduldung ins Leere laufen lassen.

e) Die Auffangnorm: Ausbildungsduldung ohne Identitätsklärung im Ermessen nach § 60b Abs. 7 AufenthG-E

Es muss bei dem Grundsatz bleiben: Mitwirkungspflichten sind keine Erfolgspflichten! Haben Betroffene alle erforderlichen, sofern zumutbaren und faktisch möglichen Handlungen unternommen, um ihre Identität zu klären, muss ihnen daher auch eine Ausbildungsduldung erteilt werden.

Einen Minimallösung gibt der Gesetzentwurf her: die Auffangnorm des Absatzes 7. Es ist zu begrüßen, dass damit die Tatsache anerkannt wird, dass Identitätsklärungsversuche selbst bei allen Bemühungen scheitern können. Ausländerbehörden haben danach die Möglichkeit, eine Ausbildungsduldung im Ermessen zu erteilen. Vor dem Hintergrund der vorangegangenen Erläuterungen ist die schwache Kann-Regelung des Absatzes 7 als Auffangtatbestand allerdings völlig unzureichend. Eine ganze Reihe von Ausländerbehörden hat bereits in der Vergangenheit die Zumutbarkeitsgrenze zur unüberwindbaren Hürde aufgebaut und wird diesen Paragraphen ohne eine Anpassung kaum ausbildungsfreundlich anwenden.

Es ist letztlich unklar, welche Ermessenserwägungen hier noch legitimer Weise eine Rolle spielen könnten – die betroffene Person hat schließlich zu dem Zeitpunkt alle ihr möglichen Handlungen unternommen, um ihre Identität aufzuklären, und erfüllt auch die anderen Voraussetzungen für eine Ausbildungsduldung. Schließlich hängt der Erfolg bei der Identitätsklärung in vielen Fällen nicht nur von der betroffenen Person selbst ab, sondern vom Agieren oder Nicht-Agieren der Heimatbehörden. Die Gefahr sachfremder Erwägungen ist folglich groß und konnte in der Vergangenheit bei der Erteilung der Beschäftigungserlaubnis im Rahmen der Ausbildungsduldung beobachtet werden. Gerade weil das vorliegende Gesetz zu einer vereinfachten und „bundesweit einheitlichen Anwendung“ führen soll, muss hier der Ermessensspielraum gestrichen werden.

Richtig wäre, den Rechtsanspruch auf Ausbildungsduldung bei Erbringung zumutbarer Mitwirkungspflichten zu gewähren. Mindestens aber bräuchte es eine höchstmögliche Einschränkung des Ermessens hinsichtlich der Auffangnorm durch die Änderung in eine „Soll“-Regelung.

Der Rechtsanspruch auf die Ausbildungsduldung darf nur die zumutbare Mitwirkung, nicht aber die erfolgreiche Identitätsklärung voraussetzen.

2.6 Zu § 60b Abs. 2 Nr. 5 AufenthG-E: Erweiterung und Verschärfung des Ausschlusses „konkreter aufenthaltsbeendender Maßnahmen“

Der Entwurf nennt „konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung“, die die Erteilung einer Ausbildungsduldung für Geduldete blockieren, sofern sie vor der Antragstellung auf Ausbildungsduldung eingeleitet wurden.

Die Einführung einer – vermeintlich – abschließenden Aufzählung der Maßnahmen (Nr. 5a-e) ist offensichtlich den Erfahrungen und Rückmeldungen zu den Umsetzungsproblemen vor Ort geschuldet. Sofern die Auflistung konkret aufenthaltsbeendender Maßnahmen der Versuch sein sollte, ausufernden und wildwüchsigen Auslegungspraktiken entgegenzuwirken, ist dies sowohl hinsichtlich der einzelnen Punkte als auch in Gänze gescheitert.

a) Zu § 60b Abs. 2 Nr. 5a AufenthG-E: Veranlassung einer ärztlichen Untersuchung zur Reisefähigkeit

Unter anderem soll eine Ausbildungsduldung dann nicht mehr möglich sein, wenn „eine ärztliche Untersuchung zur Feststellung der Reisefähigkeit veranlasst wurde“ (§ 60b Abs. 2 Nr. 5a AufenthG-E). Der Gesetzestext allein legt eine völlig ergebnisunabhängige Einstufung der bloßen „Veranlassung“ einer Reisefähigkeitsuntersuchung als konkret aufenthaltsbeendende Maßnahme nahe. Lediglich die Gesetzesbegründung stellt einen Zusammenhang her zwischen der Untersuchung und ihrem Ergebnis, von dem abhängen soll, ob es sich faktisch um eine konkrete aufenthaltsbeendende Maßnahme handelt oder nicht. Erst und ausschließlich für den Fall, dass nur eine vorübergehende Reiseunfähigkeit festgestellt wird, die zudem medizinisch behandelt und auch behoben werden kann, ist laut Gesetzesbegründung von einer konkreten Maßnahme zur Aufenthaltsbeendigung auszugehen. Nur eine sog. längerfristige und dauerhafte Reiseunfähigkeit stehe der Erteilung einer Ausbildungsduldung nicht entgegen.

Diese Erläuterungen sind nicht geeignet, langwierige Auseinandersetzungen zwischen amtsärztlichen Gutachten und unabhängigen Gegengutachten zu vermeiden, die über die Frage streiten, wie lang „Längerfristigkeit“ mindestens sein muss, um als längerfristig im Sinne des Gesetzes bzw. der Begründung beurteilt werden zu können,

Außerdem besteht ein hohes Risiko, dass einzelne Ausländerbehörden selbst bei Anerkennung des Vorliegens einer „längerfristigen“ Reiseunfähigkeit einen Ausschlussgrund geltend machen werden für den Fall, dass eine Behandlung und Behebung als möglich erachtet wird.

Durch die im Gesetzestext allein schon ausreichende „Veranlassung“ als Ausschlussgrund ist ebenso zu befürchten, dass die Ausländerbehörden es letztlich in der Hand haben, z.B. unmittelbar nach Ablehnung eines Asylantrags eine Untersuchung einzuleiten, um die Erteilung einer Ausbildungsduldung zu blockieren bis andere aufenthaltsbeendende Maßnahmen zum Tragen kommen können und die Abschiebung erfolgen kann. Dies käme einem willkürlichen Handeln gleich.

Der Ausschlussgrund der Veranlassung einer ärztlichen Untersuchung ist zu streichen.

b) Zu § 60b Abs. 2 Nr. 5b AufenthG-E:

Antrag zur Förderung einer freiwilligen Ausreise mit staatlichen Mitteln

Nach dem Gesetzeswortlaut wird künftig bereits die Antragstellung auf Förderung einer freiwilligen Ausreise mit staatlichen Mitteln als Ausschlussgrund für eine Ausbildungsduldung gewertet. Dies ist angesichts der in einzelnen Bundesländern installierten staatlichen und explizit nicht ergebnisoffenen Rückkehrberatung abzulehnen.

Denn ausreisepflichtige Personen wurden und werden in einzelnen staatlichen Rückkehrberatungsstellen zu einer Aufenthaltsbeendigung, mit teils zweifelhaften Methoden, „zwangsberaten“.⁴

Alternative Aufenthaltsperspektiven sind den Berater*innen häufig allein mangels Kenntnis der Ausländerakte der betroffenen Person entweder unbekannt oder werden ignoriert, selbst wenn die Voraussetzungen vorliegen und z. B. eine Ausbildung absolviert wird.

Unter diesen Bedingungen darf ein derartiger Antrag auf Förderung der freiwilligen Ausreise keine solch weitreichenden Ausschlussfolgen haben. Außerdem muss ergänzend gewährleistet sein, dass in allen Bundesländern eine unabhängige – also bei nicht-staatlichen Trägern angesiedelte – und ergebnisoffene Perspektivberatung durch entsprechend qualifiziertes Personal als Alternativangebot zur Verfügung steht. Dies gilt umso mehr, als dass die unterschriebenen Anträge auf Förderung einer freiwilligen Ausreise keine Widerrufsfrist vorsehen.

Daneben kann ein individueller Rückkehrwille sich aus guten Gründen – z. B. Veränderung der Lage im Herkunftsland, Ausbildungsplatzangebot nach Förderantragstellung – vor der Ausreise wieder ändern. Den Zugang zur Ausbildungsduldung in diesen Fällen dauerhaft zu verschließen, wäre nicht nachvollziehbar.

Der Ausschlussgrund eines Antrags auf Förderung einer freiwilligen Ausreise mit staatlichen Mitteln ist ersatzlos zu streichen.

c) § 60b Abs. 2 Nr. 5 c AufenthG-E:

Einleitung der Buchung von Transportmitteln für die Abschiebung und Aktenübergabe an Rückführungsbereiche

Ist die Buchung von Transportmitteln für die Abschiebung eingeleitet worden, soll ab diesem Zeitpunkt eine Ausbildungsduldung ausgeschlossen sein. Ab wann die „Einleitung“ einer Buchung vorliegt, Buchung vorliegt, wird in der Praxis bundesweit uneinheitlich ausgelegt werden. Zwar lassen sich der Gesetzesbegründung Beispiele dafür entnehmen, so z. B. die Flugbuchung selbst oder die Aufnahme auf eine Sammelabschiebungsliste. Diese sind allerdings nur beispielhaft und nicht abschließend erläutert, sodass der Kreativität einzelner Ausländerbehörden an dieser Stelle kaum Grenzen gesetzt werden. Daher sollte im Gesetzeswortlaut eine überschaubare Höchstdauer als Frist für die Phase zwischen der Einleitung einer Buchung und der faktischen Abschiebung aufgenommen werden. Es besteht ansonsten eine zu hohe Anfälligkeit für pro forma-Einleitungen. Ohnehin ist völlig unklar, warum nach dem Gesetzeswortlaut bereits die „Einleitung“ einer Buchung ausreichen soll – dies erfasst einen völlig unbestimmten Handlungsumfang. Von „konkreten aufenthaltsbeendenden Maßnahmen“ kann dabei gerade noch keine Rede sein.

⁴ Siehe z. B. Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen: Leitlinien zur Rückkehrberatung – Kritik an hessischer Praxis, 24.07.2017 sowie Praxisleitfaden zur staatlichen Rückkehrberatung des Landes, 24.10.2017

Äußert kritisch ist zudem, dass die Gesetzesbegründung die Übergabe der Ausländerakte zum Zweck der Durchführung einer Abschiebung an einen innerhalb des Organisationsaufbaus bestehenden gesonderten Rückführungsbereich als Einleitung im o. g. Sinn benennt. In Bundesländern, in denen solche zentralisierten Rückführungsbereiche z. B. in Form von Zentralen Ausländerbehörden existieren, werden die Akten von Personen, sobald sie in den Status der Duldung wechseln, als Routinevorgang unmittelbar von der lokalen an die zentralen Ausländerbehörden übergeben (z. B. Hessen). Dort ist die Zuständigkeit auch für die Aufenthaltsbeendigung verortet – und zwar unabhängig davon, ob die praktische Umsetzung einer Abschiebung im Einzelfall konkret bereits geplant, vorgesehen oder faktisch möglich ist. Damit wären zumindest in diesen Bundesländern, alle Ausreisepflichtigen allein aufgrund ihres Duldungsstatus von der Ausbildungsduldung ausgeschlossen. Dies widerspricht der Intention des Gesetzes, Ausreisepflichtigen über Ausbildung eine Aufenthaltsperspektive zu eröffnen.

Die Einleitung einer Buchung von Transportmitteln ist als konkrete aufenthaltsbeendende Maßnahme zu streichen. Außerdem muss aus dem Gesetzeswortlaut hervorgehen, dass die Übergabe von Akten Ausreisepflichtiger an Rückführungsbereiche innerhalb der Organisation der Ausländerbehörden noch keine konkrete aufenthaltsbeendende Maßnahmen darstellt.

d) Zu § 60b Abs. 2 Nr. 5d AufenthG-E:

vergleichbar konkrete Vorbereitungsmaßnahmen zur Abschiebung

Während die Punkte a-c des Absatzes 2 Nr. 5 AufenthG-E den Versuch einer Konkretisierung von Ausschluss Sachverhalte darstellen (sollen), sieht Punkt d vor, dass davon unabhängig auch andere, bereits eingeleitete „vergleichbar konkrete Vorbereitungsmaßnahmen zur Abschiebung“ einen Ausschluss begründen, es sei denn, es sei von vornherein absehbar, dass diese nicht zum Erfolg – einer Abschiebung – führen. Damit ist der behördliche Interpretations- und Anwendungsspielraum wiederum in vollem Umfang eröffnet. Da lediglich in der Gesetzesbegründung Beispiele für „vergleichbar konkrete Vorbereitungsmaßnahmen“ genannt werden und diese nicht abschließend sind, kann daraus keine Begrenzung abgeleitet werden. Die Folge ist, dass die als abschließend angelegte Aufzählung nur dem Anschein nach abschließend ist, tatsächlich aber eine unbegrenzte Erweiterung der Ausschlüsse einhergeht.

Darüber hinaus ergibt sich bereits aktuell in der Praxis die Schwierigkeit, dass Ausländerbehörden Ausbildungsduldungen mit dem Argument der (vor Antragstellung) eingeleiteten konkreten aufenthaltsbeendenden Maßnahmen verweigern, diese aber mehrere Monate lang nicht zu einer Abschiebung führen.

Im besten Fall – abhängig von dem Entgegenkommen der Ausländerbehörde – kann dann zwar nach derzeitiger Rechtslage weiter eine Beschäftigungserlaubnis im Ermessen für eine Ausbildung erteilt werden, sofern kein Beschäftigungsverbot nach § 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 2 AufenthG besteht. Aber grundsätzlich kann die Erteilung der Ausbildungsduldung über Monate herausgezögert werden.

Sowohl geduldete Auszubildenden – sofern sie mit einer Ausbildung beginnen durften – als auch ausbildungsbereite Betriebe befinden sich bereits jetzt in absoluter Abhängigkeit von der behördlichen Einschätzung, ob und ab wann genau die bereits eingeleitete aufenthaltsbeendende Maßnahme als nicht mehr hinreichend konkret angesehen wird und damit ihren Ausschlusscharakter für die Erteilung einer Ausbildungsduldung verliert.

Das macht u. a. ein Beispiel aus der Gesetzesbegründung deutlich, nach dem ein Vorstellungstermin bei der Botschaft des Herkunftsstaates als vergleichbar konkrete Maßnahme der Aufenthaltsbeendigung bewertet wird, sofern der Termin vor einem Antrag auf Ausbildungsduldung vereinbart wurde – und zwar faktisch unabhängig davon, wann der Termin danach stattfindet. Dass der Termin selbst in einem „angemessenen Zeitraum“ zu erfolgen habe, ist nicht hilfreich für die Praxis, denn auch hier operiert die Gesetzesbegründung mit einem unbestimmten Rechtsbegriff, nämlich dem der „Angemessenheit“.

Der vorliegende Gesetzentwurf begegnet diesen bereits heute vielfältig zu beobachtenden Problemen nicht. Ein für die Praxis hilfreicher Lösungsvorschlag hingegen befindet sich in den „Verfahrenshinweise der Ausländerbehörde Berlin“ vom 11.03.2019, die festlegen, dass eine über 6 Monate andauernde erfolglose Passbeschaffung „von Amts wegen nicht mehr von einer unmittelbar bevorstehenden Aufenthaltsbeendigung auszugehen ist“ und der Ausschluss damit nachträglich entfällt. Ein solcher pragmatische Ansatz müsste zwingend in den Gesetzeswortlaut aufgenommen werden.

In der vorliegenden Fassung besteht außerdem eine viel zu hohe Anfälligkeit für das Risiko der behördlichen Einleitung pro forma, bloß um einen Ausschluss frühzeitig zu generieren.

Der Katalog der konkret aufenthaltsbeendenden Maßnahmen muss im Gesetzeswortlaut eindeutig abschließend angelegt sein. Der Ausschlussgrund der „vergleichbar konkreten Vorbereitungsmaßnahmen“ ist ersatzlos zu streichen.

e) Zu § 60b Abs. 2 Nr. 5e AufenthG-E: Einleitung eines Dublin-Verfahrens

Eine Ausbildungsduldung soll auch dann ausgeschlossen sein, wenn ein Dublin-Verfahren zur Bestimmung des für das Asylverfahren zuständigen EU-Mitgliedsstaates „eingeleitet“ wurde. Richtig stellt die Gesetzesbegründung dar, dass die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates durchgeführt wird, wenn eine Person einen Asylantrag stellt. Dies ist de facto in jedem Asylverfahren der Fall. Denn es handelt sich bei der Prüfung nach Artikel 20 Dublin-III-VO, auf den verwiesen wird, nicht bereits um das Übernahmeersuchen an einen anderen Staat, der vom BAMF für zuständig für die Durchführung des Asylverfahrens gehalten wird, sondern um die jedem Asylverfahren vorgeschaltete BAMF-interne Prüfung der potenziellen Zuständigkeit, aufgrund derer dann erst ein Übernahmeersuchen gestellt wird – oder auch nicht.

Dass die Zuständigkeitsprüfung bereits eine „konkrete“ Maßnahme zur Aufenthaltsbeendigung sein soll, ist also schlicht falsch. Zu diesem Zeitpunkt ist eine Zuständigkeit von Deutschland statistisch gesehen sogar wesentlich wahrscheinlicher als die Zuständigkeit eines anderen EU-Mitgliedstaates: 185.853 Asylanträgen im Jahr 2018 stehen lediglich 37.738 Fälle der Zuständigkeitszustimmung anderer Dublin-Staaten gegenüber.⁵

Die weiteren Ausführungen an diesem Punkt in der Gesetzesbegründung, dass die Person (erst) bei Feststellung der Zuständigkeit Deutschlands eine Aufenthaltsgestattung erhält, sind unzutreffend. Jede Person hat während des Asyl(erst)verfahrens, also auch schon während des Dublin-Verfahrens, eine Aufenthaltsgestattung. Wenn das BAMF einen anderen EU-Staat als für den Asylantrag der betreffenden Person zuständig hält, lehnt es den Asylantrag als unzulässig ab. Eine Abschiebungsanordnung nach § 34a AsylG kann das BAMF erst erlassen, wenn feststeht, dass die Abschiebung durchgeführt werden kann.

⁵ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge-Referat Statistik:

Übersicht zu den Prüffällen und Übernahmeersuchen nach der Dublin-Verordnung 01.01. bis 31.12.2018

Asylerstantragstellende behalten ihre Aufenthaltsgestattung auch während eines gerichtlichen Eilverfahrens, da die Anordnung dann noch nicht vollziehbar geworden ist. Aus dem reinen Wortlaut und der Gesetzesbegründung ergeben sich sowohl Widersprüche als auch Fehleinschätzungen. Möchte man einen Zusammenhang zwischen einem Dublin-Verfahren und konkreten aufenthaltsbeendenden Maßnahmen herstellen, wäre das allenfalls über die Formulierung „wenn eine Abschiebungsanordnung nach § 34a AsylG vollziehbar ist“ möglich.⁶

Bis es in einem Rechtsstreit über einen Dublin-Bescheid mit Abschiebungsanordnung zu einer endgültigen Entscheidung kommt, können nachweislich mehrere Jahre vergehen.⁷ Diesen Menschen in dem Fall, dass sie einen derart langen Rechtsstreit am Ende verlieren, sich aber perspektivisch gut über Ausbildung und Arbeit integrieren könnten, grundsätzlich den Weg in Ausbildung und Arbeit zu versperren, nur um am Dogma des gescheiterten Dublin-Systems festzuhalten, ist inhuman.

2.7 Zu § 60b Abs. 3 Satz 1f. AufenthG-E: Antrags- und Erteilungszeitpunkt

Begrüßenswert ist, dass der Gesetzentwurf erkannt hat, dass die in einigen Bundesländern bestehende Praxis, Ausbildungsdundungen erst wenige Wochen vor Ausbildungsbeginn zu erteilen, selbst wenn der Ausbildungsvertrag bereits mehrere Monate vorab vorlag, im Widerspruch zur notwendigen Rechts- und Planungssicherheit für Auszubildende und ausbildende Stellen steht.

Nun soll bundeseinheitlich geregelt werden, dass sieben Monate vor Ausbildungsbeginn ein Antrag und 6 Monate vorab die Erteilung einer Ausbildungsdundung möglich sein soll. Dies entspricht nicht der Realität der verbindlichen Ausbildungsplatzvergabe mit Vorlaufzeiten von oft über einem Jahr.

Betriebe und andere Ausbildungsstätten in unterschiedlichen Branchen haben erhebliche Schwierigkeiten, Ausbildungsstellen zu besetzen und haben daher ein hohes Interesse daran, Auszubildende frühzeitig unter Vertrag zu nehmen. Die Phase zwischen dem Abschluss eines Ausbildungsvertrages und dem Ausbildungsbeginn kann danach deutlich länger als die im Gesetzentwurf eingeräumten 6 Monate dauern. Der Gesetzentwurf schließt während dieser Zeit die Einleitung aufenthaltsbeendender Maßnahmen nicht aus.

Zwar wäre in dieser Phase noch die Erteilung einer Ermessensdundung nach § 60a Abs. 2 Satz 3 möglich, da die Ausbildung noch nicht begonnen hat und die Gesetzesbegründung für die Zukunft nur ausschließt, eine Ermessensdundung für bereits bestehende Berufsausbildungen zu erteilen. Dies bietet aber keinerlei Rechtssicherheit, sofern keine weiteren Duldungsgründe geltend gemacht werden können.

Ein Rechtsanspruch auf Ausbildungsdundung muss mit dem Abschluss eines Ausbildungsvertrages entstehen. Nur so kann auch dem Bedürfnis der Ausbildungsbetriebe nach Rechts- und Planungssicherheit Rechnung getragen werden, die sie sich ansonsten eher gegen geduldete Auszubildende entscheiden werden. Alternativ müssten die zeitlichen Vorlaufzeiten zur Beantragung und Erteilung wesentlich erweitert werden.

⁶ Dies entspräche auch der oberverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg, Beschluss v. 04.01.2017, 11 S 2301/16.

⁷ So etwa im Fall Jawo gegen die BRD: Von der Asylantragstellung in Deutschland im Dezember .2014 über den ablehnenden Bescheid des BAMF als unzulässig im Februar 2015 landete der Fall nach Klageabweisung, aber Zulassung der Berufung schließlich Anfang April 2017 beim EuGH zur Vorabentscheidung im Vorlageverfahren. Erst im März 2019 urteilte der EuGH (Rechtssache C-163/17), womit das Verfahren in Deutschland noch nicht abgeschlossen war bzw. ist. Bis zu einer endgültigen Entscheidung können noch Monate vergehen.

Ein Rechtsanspruch auf Erteilung einer Ausbildungsduldung muss bereits mit Abschluss des Ausbildungsvertrages entstehen, unabhängig davon, wann die Ausbildung beginnt.

2.8 Zu § 60b Abs. 5 Satz 1 AufenthG-E:

Mitteilungspflicht von Bildungseinrichtungen bei Nichtbetreiben oder Abbruch der Ausbildung

Bildungseinrichtungen sollen verpflichtet werden, der Ausländerbehörde unverzüglich, in der Regel innerhalb einer Woche, mitzuteilen, wenn die Ausbildung nicht betrieben oder abgebrochen wird. Nach dem momentan ebenfalls vorliegenden Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes soll in § 12c AufenthG-E der neue Begriff der „Bildungseinrichtung“ etabliert werden. Darunter sollen neben Ausbildungsbetriebe auch „Schulen, Hochschulen und Einrichtungen der Berufsbildung oder der sonstigen Aus- und Weiterbildung“ fallen.

Nach § 87 AufenthG sind Schulen sowie Bildungs- und Erziehungseinrichtungen gerade von Übermittlungspflichten personenbezogener Daten ausgenommen.

Dass Ausländerbehörden keine Mitteilungsersuchen an Schulen richten (sollen) und umgekehrt keine schulische Mitteilungspflicht besteht, hat die Bundesregierung in Beantwortung einer Kleinen Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen am 12.05.2015 – im Einklang mit dem geltenden Recht – bestätigt (BT-Drs. 18/4886, S. 3).

Diese Mitteilungspflicht soll laut Gesetzesbegründung ausdrücklich abweichend von § 87 AufenthG bestehen. Dies ist für sich genommen bereits inakzeptabel. Letztlich verlören Schulen und andere Bildungseinrichtungen ihren Charakter als Schutzorte, Lehrer*innen ihre zentrale Rolle als Vertrauenspersonen.

2.9 Regelungslücke: kein abgeleiteter Duldungsanspruch für Familienangehörige

Für Mitglieder der Kernfamilie ist – im Unterschied zur Beschäftigungsduldung – weiterhin keine aufenthaltsrechtliche Absicherung in Ableitung aus der Ausbildungsduldung eines Familienmitglieds vorgesehen.

Diese ist aber zwingend geboten, da eine Familientrennung unvereinbar wäre mit Art. 6 GG (Schutz von Ehe und Familie), Art. 8 Europäischen Menschenrechtskonvention (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) und, sofern Minderjährige betroffen wären, auch ein Verstoß gegen die UN-Kinderrechtskonvention vorläge. Daraus müsste sich für Familienangehörige eines/einer Auszubildenden ein rechtliches Abschiebungshindernis nach § 60a Abs. 2 Satz 1 ableiten, mind. aber ein Duldungsgrund nach § 60a Abs. 2 Satz 3 aus dringenden persönlichen Gründen.

Einzelne Bundesländer sehen sich dadurch allerdings nicht gehindert, eine Zumutbarkeit der „vorübergehenden“ Familientrennung für die Dauer der Ausbildung per Erlass in der Regel anzunehmen, obwohl dies im klaren Widerspruch zu den genannten höherrangigen verfassungs- und menschenrechtlichen Rechtsinstituten steht (so z. B. in Hessen, Schreiben v. 14.07.2017 zur „Duldungserteilung zum Zweck der Ausbildung“).

Andere Bundesländer haben demgegenüber zu Recht erkannt, dass eine Familientrennung nicht zu rechtfertigen wäre. In Rheinland-Pfalz wird ein „öffentliches Interesse an der erfolgreichen Beendigung von Berufsausbildungen“ gesehen und anerkannt, dass eine dauerhafte Trennung von Angehörigen der Kernfamilie sich nachteilig auf den Ausbildungserfolg auswirken kann (siehe Rundschreiben Rheinland-Pfalz v. 20.11.2018 zur Erteilung von Ermessensduldungen an Familienangehörige).

Dieses positive Beispiel bildet eine gute Vorlage für eine entsprechende und zwingend erforderliche Ergänzung der Ausbildungsduldung.

Es ist unerklärlich, warum den Familienangehörigen von Auszubildenden mit Ausbildungsduldung nicht derselbe Schutz gewährt wird den Angehörigen einer Person mit Beschäftigungsduldung.

Für Familienangehörige von Personen mit einer Ausbildungsduldung ist zwingend eine abzuleitende Duldungsregelung – analog zur geplanten Regelung in der Beschäftigungsduldung – aufzunehmen.

3. Die Beschäftigungsduldung (§ 60c AufenthG-E)

Ziel der Beschäftigungsduldung soll es sein, jenen Personen einen rechtssicheren Aufenthalt zu ermöglichen und eine Bleibeperspektive aufzuzeigen, die ihren Lebensunterhalt durch eine nachhaltige Beschäftigung selbst sichern können und gut integriert sind.

Zur Zielerreichung müssen allerdings unzählige weitere Zugangshürden als „nur“ die vollständige Lebensunterhaltssicherung genommen werden.

In der Summe werden diese Hürden realistischer Weise für die Mehrheit der Geduldeten unüberwindlich sein. Diese sind im Wesentlichen:

- Identitätsklärung (statt Erbringung zumutbarer Mitwirkungshandlungen) als Voraussetzung für einen Rechtsanspruch auf Beschäftigungsduldung;
- eine 12-monatige Wartefrist für Geduldete ohne geklärte Identität, um der Abschiebung Vorrang zu geben;
- vollständige Lebensunterhaltssicherung ebenfalls 12 Monate vorab;
- eine Vorabbeschäftigung mit 35 Std./Woche bzw. 20 Std./Woche für Alleinerziehende als Erteilungsvoraussetzung – und zwar in den letzten 18 Monaten. Und das, obwohl die Lebensunterhaltssicherung – sogar in den letzten 12 Monaten – ohnehin als eigenständige Erteilungsvoraussetzung definiert wird.

Vor diesem Hintergrund ist jetzt schon klar, dass nur wenige Menschen von dieser Form der Duldung profitieren werden. Im Gegenteil ist sogar schon absehbar, dass ein Teil der Ausländerbehörden allein durch die Einführung der Beschäftigungsduldung restriktiver als bisher Beschäftigungserlaubnisse an Geduldete erteilt, um so zu verhindern, dass sie zu einem späteren Zeitpunkt die Bedingungen für die Beschäftigungsduldung erreichen.

3.1 Zu § 60c Abs. 1 Satz 1 AufenthG-E: Nur Regelerteilungs- statt strikter Rechtsanspruch

Es fällt direkt auf, dass der Gesetzeswortlaut keinen strikten, sondern lediglich einen Regelerteilungsanspruch für eine Beschäftigungsduldung vorsieht (ist *in der Regel* zu erteilen“). D. h., dass selbst für Menschen, die den Hürdenlauf schaffen, noch ein Ermessen der Ausländerbehörden vorliegt, die Erteilung in besonderen Ausnahmefällen zu verweigern – selbst wenn ansonsten alle Bedingungen erfüllt werden. Das ist angesichts der außerordentlichen und detailliert geregelten Zugangsvoraussetzungen und Ausschlüsse, die selbst jene für die meisten Aufenthaltserlaubnisse in den Schatten stellen, nicht legitimierbar.

Der Anspruch auf Erteilung einer Beschäftigungsduldung ist als strikter Rechtsanspruch zu formulieren.

3.2 Zu § 60c Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. Abs. 4 AufenthG-E: Identitätsklärung und Beschäftigungsduldung im Ermessen

Die in der Entwurfsfassung vorgesehene Norm der Erteilung einer Beschäftigungsduldung bei ungeklärter Identität entspricht der analogen Regelung zur Ausbildungsduldung im Ermessen – mit der gleichen Schwäche, dass es sich momentan nur um eine Kann-Regelung handelt, die ein weites Ermessen der Ausländerbehörde beinhaltet. Auch hier muss gelten: Mitwirkungspflichten sind keine Erfolgspflichten! Betroffene können nicht (mehr) für etwas verantwortlich gemacht werden, sobald es sich ihrem Einflussbereich entzieht.

Richtig wäre, den Rechtsanspruch auf Beschäftigungsduldung bei Erbringung zumutbarer Mitwirkungspflichten zu gewähren. Mindestens aber bräuchte es eine höchstmögliche Einschränkung des Ermessens hinsichtlich der Auffangnorm durch die Änderung in eine „Soll“-Regelung.

Der Rechtsanspruch auf die Beschäftigungsduldung darf nur die zumutbare Mitwirkung, nicht aber die erfolgreiche Identitätsklärung voraussetzen.

3.3 Zu § 60c Abs. 1 Nr. 2 AufenthG-E: Wartezeit von 12 Monaten vor Anspruch auf Beschäftigungsduldung

Bereits der unmittelbare Zugang zur Beschäftigungsduldung bleibt ausdrücklich versperrt. Nur wer die gesetzliche Wartezeit von 12 Monaten in einer anderen Duldung überstanden hat, soll Zugang zu einer Beschäftigungsduldung haben. Damit wird – anders als bei der Ausbildungsduldung – der direkte Übergang aus einem negativ abgeschlossenen Asylverfahren in die Beschäftigungsduldung ausgeschlossen.

In Anbetracht der Tatsache, dass zahlreiche ablehnende BAMF-Bescheide (erfolgreich) beklagt werden und diese Phase zum Asylverfahren gehört sowie angesichts der langen verwaltungsgerichtlichen Verfahrensdauern, ist dies nicht nachvollziehbar. Damit werden zahlreiche Personen von der unmittelbaren Erlangung einer Beschäftigungsduldung abgehalten, obwohl sie als Gestattete bereits arbeiten durften und ihren Lebensunterhalt sichern können.

In der 12-monatigen Wartefrist kommt – wie bei der Ausbildungsduldung – der Wille zum Ausdruck, einer Abschiebung Vorrang einzuräumen. Dass die Ausländerbehörden ein ganzes Jahr lang jede Chance haben sollen, aufenthaltsbeendende Maßnahmen zum „Erfolg“ zu bringen, und die Betroffenen damit in ständiger Angst gehalten werden, ist skandalös.

Denn auch hier gilt: Dass kaum ein Arbeitgeber sich unter diesen Bedingungen für die Beschäftigung einer geduldeten Person entscheiden wird, wenn jederzeit mit der Abschiebung gerechnet werden muss, liegt auf der Hand. Es gibt keinerlei Planungssicherheit für Arbeitgebende und Kolleg*innen, besteht täglich das Risiko, dass – ohne Vorankündigung – am nächsten Morgen ohne Information die Person nicht mehr zur Arbeit kommt.

Ebenso ist davon auszugehen, dass Geduldete in Zukunft in den ersten 12 Monaten keine Beschäftigungserlaubnis erhalten werden, eben weil die Ausländerbehörde den ausdrücklichen Auftrag erhält, die Aufenthaltsbeendigung voranzutreiben. Aus behördlicher Logik wäre es durchaus plausibel, in dieser Phase den Beschäftigungszugang gänzlich zu verhindern. Damit wären Geduldete erst zu einem wesentlich späteren Zeitpunkt in der Lage, die jenseits des Ablaufs der Wartefrist bestehenden Erteilungsvoraussetzungen (12 Monate Lebensunterhaltssicherung vorab, Regelarbeitszeiten 18 Monate vorab) erfüllen zu können.

Selbst diese mehrjährigen Wartezeiten könnten sich noch verlängern, wenn die betroffene Person vorher über einen gewissen Zeitraum in der neuen „Duldung light“ nach dem

Geordnete-Rückkehr-Gesetzentwurf landen würde und Ausländerbehörden – entgegen der anzunehmenden Gesetzesintention – die Auffassung der Nichtanrechenbarkeit auf die Wartezeit verträten (siehe die Erläuterungen zur Ausbildungsduhlung unter Punkt 2.4, S. 11).

Die Wartezeit von 12 Monaten für die Anspruchswirkung auf eine Beschäftigungsduhlung ist ersatzlos zu streichen.

3.4 Zu § 60c Abs. 1 Nr. 3-5 AufenthG-E: Regelarbeitszeit und Lebensunterhaltssicherung

Die Anforderungen an Lebensunterhalt und Regelarbeitszeit sind viel zu hoch angesetzt und gehen an der Lebensrealität geduldeter Menschen vorbei.

Selbst für einen Aufenthaltstitel – einen rechtmäßigen Aufenthalt – ist die Lebensunterhaltssicherung nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG zwar gefordert, aber eben „nur“ eine Regelerteilungsvoraussetzung, von der Ausnahmen in besonderen Fällen möglich sind. Für die Beschäftigungsduhlung scheint hier keinerlei positives Ermessen eröffnet.

Während für eine Beschäftigungsduhlung die Lebensunterhaltssicherung vollständig erbracht werden müsste, reicht demgegenüber für eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG ist eine überwiegende Lebensunterhaltssicherung. Und selbst für den Fall, dass diese noch nicht vorliegt, ist das bei einer diesbezüglichen positiven Prognose seitens der Ausländerbehörde unschädlich und ebnet ebenfalls den Weg in die Aufenthaltserlaubnis.

Doch selbst die Lebensunterhaltssicherung an sich reicht für die Beschäftigungsduhlung nicht aus: Sie muss bereits in den vorangegangenen 12 Monaten erbracht worden sein. Auch hier sind die Hürden für die Beschäftigungsduhlung ungleich höher als die für die zur Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG; für die Aufenthaltserlaubnis muss keine vorhergehende Lebensunterhaltssicherung nachgewiesen werden.

Das einzig erkennbare Zugeständnis ist, dass bei Familien nur der Lebensunterhalt für eine Einzelperson nachgewiesen werden muss und nicht für alle Familienmitglieder.

Den Höhepunkt an Absurdität erreichen diese Bedingungen in Kombination mit der vorgeschriebenen Regelarbeitszeit von 35 Std./Woche bzw. 20 Std./Woche für Alleinerziehende – und dies in den vergangenen 18 Monaten. Diese Regelung benachteiligt nicht nur weiterhin Alleinerziehende, sondern ist zudem widersinnig und überflüssig.

Bei Alleinerziehenden eine Vorbeschäftigungsregelarbeitszeit überhaupt zu fordern, zumal in der derzeit geplanten Höhe, ist realitätsfern. Familienfreundliche Teilzeitbeschäftigungen zu finden, zumal in diesem Umfang, stellt schon für Alleinerziehende mit nicht-prekärem Aufenthaltsstatus und ohne Sprachbarrieren eine enorme Herausforderung dar, die umso schwieriger zu bewältigen ist angesichts nicht ausreichender Krippen- und Kinderbetreuungsplätze. Für Beschäftigungen im Hotel- oder Gastronomiebereich mit Arbeitszeiten bis in den späten Abend oder am Wochenende, dürfte es aussichtslos sein, einen Betreuungsplatz zu bekommen.

Hat eine betroffene Frau innerhalb der vergangenen 18 Monate ein Kind zur Welt gebracht, beliefe sich allein der gesetzliche Mutterschutz auf mindestens 14 Wochen.

Die Gesetzesbegründung macht keine Aussage dazu, ob dies noch unter eine unschädliche Unterbrechung fiele oder nicht. Doch selbst für den Fall, dass dies bejaht würde: Müsste eine alleinerziehende Mutter mit Duldung direkt nach der Mutterschutzfrist ihren Säugling halbtags in eine Krippe geben, um die 18-monatige Vorbeschäftigungsregelarbeitszeit erreichen zu können?

Schließlich ist nicht erklärbar, warum bei Alleinerziehenden zwar bei der Wochenarbeitszeit der Stundenanteil reduziert wird, die Anforderung an die vollständige Lebensunterhaltssicherung aber weiterhin gegeben ist. Dies kann letztlich nur durch einen Redaktionsfehler erklärt werden.

Von diesen massiven Diskriminierungsaspekten bei Alleinerziehenden abgesehen: Warum sollte ein Beschäftigungsverhältnis von nur 30 Std./Woche bzw. 19 Std./Woche für Alleinerziehende nicht ausreichend sein, wenn ein lebensunterhaltssicherndes Einkommen vorliegt? Da der Anspruch auf Beschäftigungsduldung nach Absatz 3 ohnehin widerrufen werden soll, sobald die Lebensunterhaltssicherung – jenseits von „kurzfristigen“ Unterbrechungen nach Absatz 4 – entfällt, ist die Vorgabe von Regelarbeitszeiten, zumal rückwirkend für die letzten 18 Monate, unverhältnismäßig und sinnentleert.

Die Erteilungsvoraussetzungen der Regelarbeitszeit innerhalb der letzten 18 Monate sowie der vollständigen Lebensunterhaltssicherung innerhalb der letzten 12 Monate müssen gestrichen werden. Zumindest sollte eine überwiegende Lebensunterhaltssicherung zum Zeitpunkt des Beginns der Beschäftigungsduldung ausreichend sein.

3.5 Zu § 60c Abs. 1 Nr. 7-9 AufenthG-E: Straftaten und Ansprüche an die Familie

Der Entwurf stellt nicht nur Anforderungen an den/die Antragstellende*n, sondern auch an die Familie. Bemerkenswert ist, dass jede vorsätzliche Straftat, sofern sie nicht nur von Ausländern begangen werden kann (nach AsylG/AufenthG), und zwar unabhängig von der konkreten Straftat oder dem vorgesehenen Strafmaß, einen Ausschluss sowie das spätere Erlöschen bedingen (Abs. 7). Dies gilt für sowohl für die antragstellende Person selbst als auch für den/die Partner*in. Eine Einschränkung gibt es nicht. In Anbetracht der Tatsache, dass bereits Beförderungerschleichung eine solche Straftat darstellt, ist diese Regelung als unverhältnismäßig abzulehnen.

Weitere Ausschluss-/Erlöschensgründe, die von keinem Familienmitglied erfüllt werden dürfen, sind:

- Weder der/die Antragstellende*r selbst noch der/die Ehe- oder Lebenspartner*innen dürfen wegen einer Straftat zu einer Geldstrafe von mehr als 90 Tagessätzen nach dem Aufenthalts- oder Asylgesetz verurteilt worden sein (Abs. 7)
- keine*r von beiden darf Bezüge zu extremistische und terroristische Organisationen haben oder diese unterstützen (Abs. 8);
- Verurteilungen eines Kindes nach § 54 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 sowie § 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BtMG führen ebenfalls zum Ausschluss (Abs. 8).

Diese Sippenhaftung ist abzulehnen. Antragstellende, die selbst nicht strafrechtlich in Erscheinung getreten sind, sowie andere Familienangehörige, die sich ebenfalls nichts zu Schulden haben kommen lassen, dürfen nicht für das strafrechtliche Fehlverhalten einzelner Angehöriger in Mithaftung genommen werden. Dies widerspräche dem Schuldprinzip.

3.6 Zu § 60c Abs. 3 AufenthG-E: Widerruf der Beschäftigungsduldung

Die Beschäftigungsduldung soll widerrufen werden, wenn eine der Voraussetzungen nicht mehr gegeben ist. Grundsätzlich heißt das, wenn die Person ihre Arbeitsstelle verliert oder von dem Gehalt ihre Lebenshaltungskosten nicht mehr zahlen kann, verliert sie die Beschäftigungsduldung. Kurzfristige Unterbrechungen sollen zwar keinen Widerruf zur Folge haben. Es fehlt jedoch zum einen an einer Definition von „Kurzfristigkeit“, zum anderen an

einer Regelung wie bei der Ausbildungsduldung, dass die Person nach einem Beschäftigungsende vor Ablauf von 30 Monaten für 6 Monate noch vor Abschiebung geschützt ist, um in dieser Zeit eine neue Anstellung zu finden (vergleiche § 60b Abs. 6 AufenthG-E). Ohne diese Regelung wird eine zu große Abhängigkeit der Person von ihrem Arbeitgeber geschaffen, da nicht nur Arbeit und Lohn, sondern auch der ohnehin sehr prekäre Aufenthalt in Deutschland vom Arbeitgeber abhängig ist. Dies wird Ausbeutung und Missbrauch von Angestellten mit Beschäftigungsduldung Vorschub leisten.

Endet das Beschäftigungsverhältnis vor Ablauf der regulären Laufzeit der Beschäftigungsduldung von 30 Monaten, sollte die betroffene Person die Beschäftigungsduldung für weitere 6 Monate zur Arbeitsplatzsuche behalten.

3.7 Zu § 25b Abs. 6 AufenthG-E: Der Übergang in eine Aufenthaltserlaubnis

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass im Anschluss an eine 30-monatige Beschäftigungsduldung der unmittelbare Übergang in eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG-E eröffnet wird. Allerdings steigen sogleich die Sprachanforderungen. Sollen für die Beschäftigungsduldung noch hinreichende mündliche deutsche Sprachkenntnisse (Niveau A 2) ausreichend sein, müssen nun hinreichende schriftliche Sprachkenntnisse nachgewiesen werden, sofern die Möglichkeit (nach Verpflichtung) zum Besuch eines Integrationskurses bestand. Nach der Gesetzesbegründung müsste diese Anforderung bei verheirateten oder verpartnerten Personen nur ein*e Partner*in erbringen. Der Gesetzeswortlaut selbst gibt diese Erleichterung allerdings nicht her. Nach diesem entsteht vielmehr der Eindruck, dass die Anforderung in jedem Fall von beiden Partner*innen zu erfüllen ist, sofern ein Integrationskurs hätte besucht werden können. Der Gesetzeswortlaut muss an dieser Stelle klarer formuliert werden.

Schließlich ignoriert die Anforderung hinreichender schriftlicher deutscher Sprachkenntnisse, dass zahlreiche Personen aus Herkunftsstaaten ohne garantierten Zugang zu einem Bildungssystem (v. a. für Frauen und einkommensarme Menschen), zudem mit minimalen Bildungsstandards und geringer Bildungsbeteiligung kommen. Beim Schriftspracherwerb muss außerdem berücksichtigt werden, dass viele Herkunftsländer ein anderes als das lateinische Schriftsystem haben. Vor diesem Hintergrund ist die Anforderung hinreichender schriftlicher Sprachkenntnisse, selbst nach Abschluss eines Integrationskurses, zu hoch angesetzt.

Davon unabhängig entsteht hier eine höhere Zugangsbedingung als bei den Personen, die nicht aus einer Beschäftigungsduldung, sondern aus einer anderen Duldung in eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG wechseln wollen: Bei Letzteren bleibt es dabei, dass für die Erteilung hinreichende mündliche Sprachkenntnisse ausreichen. Warum für dieselbe Aufenthaltserlaubnis unterschiedliche Sprachanforderungen gestellt werden, ist völlig unplausibel.

Es sollte beim Zugang über eine Beschäftigungsduldung in keinem Fall eine höhere Hürde entstehen als bei Einmündungen aus anderen Duldungsstatus.

4. Verschärfte Arbeitsverbote (§ 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 AufenthG-E)

Für Menschen aus den sog. sicheren Herkunftsstaaten – mit Ausnahmen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge – ist eine fundamentale Verschärfung der Arbeitsverbote in § 60a Abs. 6 AufenthG-E vorgesehen, die zur Folge hätte, dass sie künftig auch dann keine Beschäftigungserlaubnis mehr erhalten dürften, wenn sie

- unabhängig von ihrem Einreisedatum gar keinen Asylantrag gestellt haben oder
- einen nach dem 31.08.2015 gestellten Antrag vor einer Entscheidung des BAMF zurückgezogen haben.

Der Zugang sowohl zur Ausbildungs- als auch zur Beschäftigungsduldung bliebe versperrt.

Die Asylantragsrücknahme soll nur dann unschädlich sein, wenn sie aufgrund einer Beratung beim BAMF selbst geschieht. Warum hier gerade ein Unterschied gemacht wird, ob die Antragsrücknahme aus eigener Überlegung, nach Beratung durch eine unabhängige Asylverfahrensberatung oder einen Rechtsbeistand oder aber durch eine Information durch das BAMF erfolgt ist, ist nicht mit sachlichen Gründen zu rechtfertigen. Dazu kommt, dass völlig unklar ist, wann, wo und wie eine solche „Beratung“ durch welche Stelle des BAMF erfolgen und gegenüber der Ausländerbehörde nachweisbar sein soll.

Diese Verschärfung der Beschäftigungsverbote träfe auch Personen aus diesen Staaten, die ursprünglich aus anderen Gründen einen rechtmäßigen Aufenthalt hatten, diesen aber verloren haben und nun geduldet sind, z. B. ehemals Studierende oder Menschen, die eine Aufenthaltserlaubnis aus familiären Gründen hatten. Diese Personen haben nie einen Asylantrag und auch keinen Anlass, dies zu tun. Für Menschen aus diesen Ländern soll also gelten: Sowohl das Stellen eines Asylantrags als auch (neu) der Verzicht darauf wird als missbräuchlich erachtet und beides wird mit einem absoluten Beschäftigungsverbot bestraft.

Von der geplanten Verschärfung des pauschalen Arbeitsverbots für Personen aus sog. sicheren Herkunftsstaaten ist nicht nur abzusehen. Vielmehr ist das aktuell geltende Arbeitsverbot sowohl für gestattete (nach § 61 Abs. 2 Satz 4 AsylG) als auch geduldete (nach § 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 AufenthG) Menschen aus sog. sicheren Herkunftsstaaten aufzuheben.

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung (BT-Drucksache 19/8286)

► Öffentliche Anhörung des Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem o. g. Entwurf.

A. Das Wichtigste in Kürze

- Die Ausbildungsduldung wird uneinheitlich im Länderverwaltungsvollzug angewendet. Es braucht daher verständliche Regeln, damit sie bundesweit ausbildungsfreundlich von den Ausländerbehörden umgesetzt wird – nur so können Unternehmen rechtssicher ihre Ausbildungs- und Arbeitsverhältnisse planen. Die Änderungen durch das Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung sind dafür aus Sicht der Unternehmen nicht übersichtlich genug und zu restriktiv.
- Die Neugestaltung der Ausbildungsduldung sollte sich aus Sicht der Betriebe an den Leitgedanken von Klarheit, Verständlichkeit, Vereinheitlichung, Vereinfachung und Transparenz des Eckpunktepapiers der Bundesregierung zur vorliegenden Gesetzesänderung orientieren.

B. Relevanz für die deutsche Wirtschaft

- Die Ausbildungsduldung ermöglicht durch einen gesicherten Duldungsstatus offene Ausbildungsstellen mit Bewerbern zu besetzen, die einen Fluchthintergrund haben. Soweit die Betriebe Planungs- und Rechtssicherheit erfahren, können dabei Geflüchtete erfolgreich in Unternehmen integriert werden. Hierfür benötigen die Betriebe jedoch günstige rechtliche Rahmenbedingungen. Das zeigen die Erfahrungen vor Ort, über die die IHKs in der Zwischenbilanz nach drei Jahren IHK-Aktionsprogramm zur Integration von Geflüchteten berichten.

C. Allgemeine Einführung - Allgemeiner Teil

- ▶ Insgesamt fasst die IHK-Organisation in den Regionen 160 Ansprechpartner*innen und hat mittlerweile 28.000 Geflüchtete in Ausbildung erfasst. In der betrieblichen Praxis ergeben sich aus den Erfahrungen der IHK-Mitgliedsunternehmen Schwierigkeiten im Vollzug der Regelung durch die Ausländerbehörden und entsprechender Veränderungs- und Anpassungsbedarf der gesetzlichen Grundlagen.
- ▶ Mit Blick auf die Planungssicherheit für Unternehmen, die Geflüchtete ausbilden, sind nach Ansicht des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK) Verbesserungen am Gesetzesentwurf nötig. Es wäre wünschenswert, dass der Deutsche Bundestag die Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung aufgreift und im parlamentarischen Verfahren den Bedarf der Unternehmen nach mehr Planungssicherheit und ausbildungsfreundlichen Regelungen in die Gesetzgebung einfließen lässt.
- ▶ Der DIHK hatte bereits entsprechend zum Referentenentwurf der Bundesregierung eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes des Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat – auf die Aufforderung hin – eine Stellungnahme am 07. Dezember 2018 abgegeben auf die wir hiermit verweisen möchten.

D. Details - Besonderer Teil

- ▶ § 60b Absatz 1 Satz 2 der Entwurfsfassung räumt „[...] den Ausländerbehörden die Möglichkeit ein, in Fällen offensichtlichen Missbrauchs die Ausbildungsduldung zu versagen“. Dies soll laut Gesetzesbegründung insbesondere bei Scheinausbildungsverhältnissen gegeben sein, die bei Ausbildungen zum Beispiel vorliegen können, bei denen von vornherein offenkundig ausgeschlossen ist, dass die Ausbildung zum Erfolg geführt werden kann, zum Beispiel wegen nicht vorhandener Sprachkenntnisse. Durch die Regelung wird ein behördlicher Ermessensspielraum eingeräumt, was aufgrund der uneinheitlichen Verwaltungsverfahren der Vergangenheit vermieden werden sollte. Die Beurteilung ob und welche anfänglichen Sprachkenntnisse ausreichen, um eine Ausbildung erfolgreich abzuschließen, sollten die Betriebe weiterhin ausschließlich selbst treffen. Der Schluss, dass diese Fälle Scheinausbildungsverhältnisse seien, wenn der Ausbildungserfolg ausgeschlossen ist, weil die Behörde die Sprachkenntnisse für nicht ausreichend erachtet, geht fehl und räumt den Behörden einen Beurteilungsspielraum ein, der einzig durch den auszubildenden Betriebe mit der Kenntnis der Anforderungen an die Ausbildung ausgeübt werden kann. Auch sollte die Entscheidung nicht verlagert werden, wenn die Konsequenzen dieser und das alleinige wirtschaftliche Risiko der Betrieb trägt. § 60b Absatz 1 Satz 2 schafft Auslegungsspielräume für die Ausländerbehörden, die ursprünglich durch die Gesetzesänderung verhindert und nicht zusätzlich geschaffen werden sollten. Der Versagensgrund sollte aus Sicht der Betriebe gestrichen werden.

► Die Ausschlussgründe des § 60b Absatz 2 AufenthG-E häufen sich im Vergleich zur gültigen Gesetzgebung und werden einer Vereinfachung nicht gerecht. Exemplarisch zeigt § 60b Absatz 2 der Entwurfsfassung die gestiegene Anwendungskomplexität der Vorschrift, da insgesamt fünf Ausschlussgründe in ihr zusammengefasst werden, u.a. sechs Monate Wartefrist für Geduldete (Nr. 2), Identitätsklärung (Nr. 3), aufenthaltsbeendende Maßnahmen (Nr. 4). Die für die ausbildenden Unternehmen dringend erforderliche Vereinfachung des Gesetzes und damit bundesweite Anwendungsharmonisierung in den Behörden wird so nicht erreicht.

► Der Ausschlussgrund „konkret bevorstehende Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung“ wird in fünf Untergruppen im Gesetz definiert und in Nummer 5d darüber hinaus auslegungsfähig formuliert. Insgesamt sollte eine alleinige Definition der „konkret bevorstehenden Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung“ gefasst werden, die für die Unternehmen eine klar ausbildungsfreundliche Auslegung sicherstellt. Im Zusammenhang mit der Konkretisierung der aufenthaltsbeendenden Maßnahmen muss darüber hinaus gesehen werden, dass für Geduldete die Erteilung der Ausbildungsduldung erst nach einer Karenzzeit von sechs Monaten nach Besitz einer Duldung künftig ermöglicht werden soll. Laut Gesetzesbegründung soll der Zeitraum den Ausländerbehörden dienen, um aufenthaltsbeendende Maßnahmen zu vollziehen und vorzubereiten. Im Ergebnis findet der Ausschlussgrund so in zweifacher Hinsicht Berücksichtigung im Entwurf und wird in der Praxis zur eingeschränkten Anwendung der 3+2-Regelung führen.

► Der Antrag auf Duldungserteilung kann frühestens sieben Monate vor Beginn der Ausbildung gestellt und frühestens sechs Monate vor Beginn erteilt werden (Absatz 3). Die zahlreichen Fristzeiträumen der Vorschrift § 60b AufenthG-E erhöhen für die Betriebe die Anwendungskomplexität und vermindern die Möglichkeit einzustellen. Zur Planungssicherheit für die Betriebe sollte eine zwölf Monate Vorlaufzeit für die Duldungserteilung geregelt werden, sobald der Ausbildungsvertrag vorliegt und bei den zuständigen Stellen eingetragen ist. In der Praxis liegt bei vielen Ausbildungsbetrieben die Bewerbungsfrist um einen Ausbildungsplatz über ein Jahr vor Beginn der Ausbildung. Entsprechend frühzeitig erfolgt auch der Abschluss des Ausbildungsvertrages. Dieser Realität sollte das Gesetz Rechnung tragen.

► In der Praxis mehrten sich Fragen bezüglich des Übergangs von der Duldung während der Ausbildung („3“) in die Aufenthaltserlaubnis für zwei Jahre („+2“). Dies betrifft beim Wechsel von „3“ zu „+2“ u.a. auch die gesetzlich vorgesehenen ausreichenden Sprachkenntnisse in § 18a Abs. 1 Nr. 3 AufenthG. Erste Vollzugsdefizite beim Übergang in die Beschäftigung zeigen sich bereits. Dabei besteht kein Anlass, die Sprachkenntnisse erneut nachweisen bzw. überprüfen zu müssen, da bei einer derartigen Rechtsauslegung unbeachtet bliebe, dass der Auszubildende seine Prüfung erfolgreich abgeschlossen hatte und im Betrieb, der dringend eine/n Angestellte/n sucht, beschäftigt werden soll. Aufgrund der Erfahrungen bei der Erteilung der 3+2-Regelung sollte vermieden werden, dass ein ähnlicher Gesetzesvollzug die Planungen der Betriebe mit Ihren Auszubildenden beim Übergang in die „+2“ behindert und entsprechend Rechtsklarheit geschaffen werden.

E. Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Gerrit Gramer

Bereich Gesundheitswirtschaft, Beschäftigung, Organisationsentwicklung
Leiter des Referats Integration, Vereinbarkeit Familie und Beruf, Chancengleichheit
DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V.
Breite Str. 29 | 10178 Berlin
Tel. 030 20308 1624
Fax 030 20308 5 1624
E-Mail: gramer.gerrit@dihk.de
www.dihk.de

F. Beschreibung DIHK

Wer wir sind:

Unter dem Dach des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich der DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein.

Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Darüber hinaus koordiniert der DIHK das Netzwerk der 140 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 92 Ländern. Er ist im Register der Interessenvertreter der Europäischen Kommission registriert (Nr. 22400601191-42).