



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

Öffentliche Anhörung des Ausschusses (BT- Drucksachen 20/8653 und 20/8299) am 16.10.2023

**Stellungnahme des Caritasverbandes für die Diözese Osnabrück e.V.
Frau Dr. jur. Barbara Weiser**

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, im Ausschuss für Inneres und Heimat zu dem vorliegenden Gesetzesentwurf Stellung zu nehmen.

Der Caritasverband für die Diözese Osnabrück e.V. (nachfolgend DiCV Osnabrück genannt) befasst sich seit 2002 mit Fragestellungen, die den Arbeitsmarktzugang und die Beschäftigung von Asylsuchenden und Personen mit einer Duldung zum Gegenstand haben und koordinierte u.a. entsprechende Netzwerkprojekte, die mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds und mit Bundesmitteln gefördert wurden (u.a. Projekte im Rahmen der ESF-Bleiberechtsprogramme I und II, 2008 – 2015) und im Handlungsschwerpunkt IvAF der ESF-Integrationsrichtlinie BUND. Seit 01.10.2022 übernimmt der DiCV Osnabrück die Koordination des Projekts Netwin Plus, das im Rahmen des ESF Plus Programms „WIR Netzwerke integrieren Geflüchtete in den regionalen Arbeitsmarkt“ gefördert wird.

Daher wird sich die Stellungnahme ausschließlich auf die in Art. 5 des Änderungsantrags (Drucksache 20/8299) enthaltenen Regelungen zur Entfristung der Beschäftigungsduldung beziehen.

Der DiCV Osnabrück begrüßt die vorgeschlagene Entfristung ausdrücklich, da durch diese Regelung verhindern werden kann, dass Personen, die sich erfolgreich in den Arbeitsmarkt integriert haben, ausreisen müssen.

Nach der Gesetzesbegründung¹ wird durch das vorgeschlagene Gesetz aber nur in einem ersten Schritt die befristete Geltungsdauer der Beschäftigungsduldung aufgehoben, so dass § 60d AufenthG nicht mit Ablauf des 31.12.2023 außer Kraft tritt. Eine Anpassung der Anforderungen der Beschäftigungsduldung wird zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen.

Dies ist aus unserer Sicht auch dringend erforderlich, da die gegenwärtige Fassung hohe Hürden enthält. Erleichterte Erteilungsvoraussetzungen fördern eine langfristige und nachhaltige Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten, sie nützen nicht nur den Betroffenen sondern auch den sie beschäftigenden Unternehmen. Sie leistet damit auch einen Beitrag zur Deckung des bestehenden Fach- und Arbeitskräftebedarfes.²

Um diese Anforderungen, wie im Koalitionsvertrag vorgesehen,³ realistisch und praxistauglicher zu fassen, sind aus unserer Sicht folgende Änderungen erforderlich (I). Um die berufliche Integration von Geflüchteten besser zu fördern, sollten zudem insbesondere die folgenden, zum Teil auch bereits im Koalitionsvertrag genannten, Vorhaben zeitnah umgesetzt werden (II).

Im Kontext der geplanten Neuregelung der Beschäftigungsduldung stellt sich allerdings auch die Frage, ob nicht anstelle einer Duldung, die lediglich die Aussetzung der Abschiebung bedeutet und keinen Aufenthaltstitel darstellt,⁴ die Schaffung einer Aufenthaltserlaubnis systemkonformer ist und diese Lösung vorzuziehen wäre. Bei der gleichzeitig mit der Beschäftigungsduldung eingeführten Ausbildungsduldung⁵ wurde diese Transformation durch das Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 16. August 2023⁶ bereits vollzogen: Ab 01.03.2024 gilt die Ausbildungsduldung als Ausbildungsaufenthalts-erlaubnis nach § 16g AufenthG fort.

I. Änderungen bei der Regelung der Beschäftigungsduldung in § 60d AufenthG

1. Einreisefrist streichen (§ 60d Abs. 1 AufenthG)

Gegenwärtig setzt die Erteilung einer Beschäftigungsduldung voraus, dass die Einreise bis zum 01.08.2018 erfolgt ist. Der damit potentiell begünstigte Personenkreis erfüllt mittlerweile allerdings bereits ganz überwiegend die zeitlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer Chancen-Aufenthaltserlaubnis⁷ oder einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG.⁸ Damit auch später eingereiste Beschäftigte von dieser Regelung profitieren können, sollte auf die Nennung eines Stichtags für die Einreise verzichtet werden.

¹ BT-Drs. 20/8299 vom 9.Oktober 2023 zu Art. 5.

² Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 24.04.2023, BT-Drs. 20/6500

³ Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 138t.

⁴ §§ 60a ff AufenthG

⁵ Durch das Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung vom 8.Juli 2019, BGBl. I S. 1021ff.

⁶ BGBl. 2023, Teil I Nr. 217, ausgegeben zu Bonn am 18. August 2023, Art. 2 Nummer 8 und Art. 12 Abs. 1.

⁷ D. h Einreise bis 31.10.2017.

⁸ D. h. vier bzw. sechs Jahre Voraufenthalt.

2. Keine Vorduldungszeiten voraussetzen (§ 60d Abs. 1 Nr. 2 AufenthG)

Gegenwärtig setzt die Erteilung einer Beschäftigungsduldung voraus, dass die Antragstellenden seit zwölf Monaten eine Duldung haben, wobei Zeiten mit einer Duldung für Personen mit ungeklärter Identität nach § 60b AufenthG nicht berücksichtigt werden.⁹

Nach der Gesetzesbegründung¹⁰ soll der Zeitraum den Ausländerbehörden die Möglichkeit geben, aufenthaltsbeendende Maßnahmen durchzuführen. Es stellt sich allerdings die Frage, warum Personen, die in Vollzeit, also sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind, deutsch gelernt haben etc. ausreisen sollen, wenn gleichzeitig ein Fach- und Arbeitskräftebedarf besteht und aus diesem Grund auch die Zuwanderung aus dem Ausland durch das Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 16. August 2023¹¹ erleichtert wurde.

Diese lange Vorduldungszeit führt auch zu einer großen Unsicherheit bei den Betroffenen; das Wissen, jeden Tag vom Arbeitsplatz aus abgeschoben werden zu können, ist sehr belastend. Zudem schreckt sie erfahrungsgemäß viele Betriebe davon ab, Menschen mit einer Duldung überhaupt zu beschäftigen.¹²

Andere Regelungen zur Aufenthaltssicherung wie die Bleiberechtsregelung nach § 25b AufenthG und die Chancen-Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG berücksichtigen bei der Voraufenthaltszeit auch die Zeiten mit einer Aufenthaltsgestattung oder Aufenthalts-erlaubnis. Daher sollten alle Personen eine Beschäftigungsduldung erhalten können, die sich seit mindestens zwölf Monaten ununterbrochen gestattet, geduldet oder erlaubt im Bundesgebiet aufhalten.

Sollte dies nicht umsetzbar sein, sollte hilfsweise, wie bei der Ausbildungsduldung nach § 60c AufenthG,¹³ eine Vorduldungszeit von drei Monaten vorausgesetzt werden.

3. Auf eine Vorbeschäftigtezeit verzichten (§ 60d Abs. 1 Nr. 3 AufenthG)

Gegenwärtig setzt die Erteilung einer Beschäftigungsduldung voraus, dass die Antragstellenden seit mindestens 18 Monaten eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einer regelmäßigen Arbeitszeit von mindestens 35 Stunden pro Woche ausüben; bei Alleinerziehenden gilt eine regelmäßige Arbeitszeit von mindestens 20 Stunden pro Woche.

Diese starren Vorgaben stellen eine zu hohe und auch unnötige Hürde dar. Um den Beschäftigten und den Unternehmen die erforderliche (Planungs-) Sicherheit zu gewährleisten, sollte von der achtzehnmonatigen Vorbeschäftigtezeit - in der Regel in Vollzeit - abgesehen und eine Beschäftigungsduldung unmittelbar nach der Arbeitsaufnahme erteilt werden können. Wenn die Vorbeschäftigtezeit dazu dienen soll, nur bereits stabilisierten Beschäftigungsverhältnissen eine aufenthaltssichernde Wirkung zuzuerkennen,

⁹ § 60b Abs. 5 S. 1 AufenthG.

¹⁰ BR-Drs. 8/19, S. 16.

¹¹ BGBl. 2023, Teil I Nr. 217, ausgegeben zu Bonn am 18. August 2023

¹² Empfehlungspapier „Engpässe der Beschäftigungs- und Ausbildungsduldung, Einzelhürden und Fallbeispiele“ vom 21.09.2022, S. 2.

¹³ § 60c Abs. 2 Nr. 2 AufenthG; ab 01.03.2024 § 16g Abs. 2 Nr. 2 AufenthG.

besteht hierfür keine Notwendigkeit. Endet die Beschäftigung, wird die Beschäftigungsduldung gem. § 60d Abs. 3 S. 1 AufenthG ohnehin widerrufen.

Sollte ein vollständiger Verzicht auf die Vorbeschäftigung nicht umsetzbar sein, sollte hilfsweise der Zeitraum auf sechs Monate verkürzt werden, was der maximalen arbeitsrechtlich möglichen Probezeit entspricht.¹⁴ In diesem Fall sollte eine sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung ausreichend sein. Wenn bereits hierdurch der Lebensunterhalt gesichert werden kann, besteht für die Vorgabe einer Vollzeittätigkeit kein Grund. Unabhängig davon müsste sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung jedenfalls für alle Personen ausreichend sein, die wegen der Kinderbetreuung oder der Pflege von Angehörigen nicht vollzeitig erwerbstätig sein können. Um für nicht erwerbsfähige Personen, die in einer Werkstatt für behinderte Menschen etc. tätig sind, Rahmenbedingungen zu schaffen, die dem in der UN-Behindertenrechtskonvention verankerten Grundsatz der Nichtdiskriminierung¹⁵ entsprechen, müssten diese Tätigkeiten ebenfalls als Vorbeschäftigungzeiten gelten.

4. Auf die vorangegangene vollständige Lebensunterhaltssicherung verzichten (§ 60d Abs. 1 Nr. 4 AufenthG).

Gegenwärtig setzt die Erteilung einer Beschäftigungsduldung voraus, dass die Antragstellenden ihren Lebensunterhalt innerhalb der letzten zwölf Monate vor Beantragung der Beschäftigungsduldung durch ihre Beschäftigung sichern konnten. Da auch Alleinerziehende, die nach der geltenden Regelung lediglich 20 Stunden beschäftigt sein müssen, diese Voraussetzung zu erfüllen haben, können sie gegenwärtig nur bei einem sehr hohen Einkommen von dieser Regelung profitieren.

Bei einem Wegfall der Vorbeschäftigungswelt wäre diese Voraussetzung ohnehin obsolet. Aber auch wenn eine ggf. verkürzte Vorbeschäftigungswelt beibehalten wird, sollte auf die Lebensunterhaltssicherung in der Vergangenheit verzichtet werden.

Ist beides nicht umsetzbar, sollte aber jedenfalls in den Fällen, in denen sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung ausreichend ist bzw. sein sollte (vgl. I.3), ein ergänzender Sozialleitungsbezug unschädlich sein, da vielfach bei einer Teilzeittätigkeit keine vollständige Lebensunterhaltssicherung möglich ist. Unabhängig hiervon muss zur Einhaltung des in der UN-Behindertenrechtskonvention verankerten Grundsatzes der Nichtdiskriminierung¹⁶ bei Menschen, die in Werkstätten für behinderte Menschen etc. tätig sind und für diese Tätigkeit keinen Mindestlohn erhalten, auf die Lebensunterhaltssicherung verzichtet werden.

Diese Ausnahmen entsprechen im Übrigen auch den Regelungen bei der Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG,¹⁷ die Inhabenden einer Beschäftigungsduldung

¹⁴ § 622 Abs. 3 BGB.

¹⁵ Art. 5 Abs. 2.

¹⁶ Art. 5 Abs. 2.

¹⁷ Vgl. § 25b Abs. 1 S. 3 und Abs. 3 AufenthG.

nach 30 Monaten erteilt werden soll. Es ist nicht ersichtlich, warum an die vorausgehende Duldung insoweit höhere Anforderungen gestellt werden sollten.

5. Ausnahmen bei der vollständigen Lebensunterhaltssicherung normieren (§ 60d Abs. 1 Nr. 5 AufenthG).

Gegenwärtig setzt die Erteilung einer Beschäftigungsduldung voraus, dass die Antragstellenden ihren Lebensunterhalt gegenwärtig durch ihre Beschäftigung sichern konnten.

Auch hier sollte in den unter 4. beschriebenen Konstellationen für Teilzeitbeschäftigte und Menschen mit einer Behinderung die vollständige Lebensunterhaltssicherung nicht erforderlich sein.

6. Regelungen zur Identitätsklärung verbessern

a) Stichtage Identitätsklärung streichen (§ 60d Abs. 1 Nr. 1 AufenthG)

Die Identität kann grundsätzlich durch einen Pass oder Passersatz, durch andere biometrische und nicht biometrische Unterlagen, wie Geburts- oder Heiratsurkunde, Fahrerlaubnis etc. geklärt werden.¹⁸ Gegenwärtig setzt die Erteilung einer Beschäftigungsduldung voraus, dass die Identität zu bestimmten Stichtagen geklärt war, die vom Einreisedatum und dem Bestehen des Beschäftigungsverhältnisses abhängen können.

Auf diese kompliziert gefassten Stichtagsregelung sollte verzichtet werden. Zum einen liegen bei dieser im Jahr 2019 ins Aufenthaltsgesetz aufgenommenen Regelung die maßgeblichen Einreisezeiträume (2016 bis 2020) heute schon sehr lange zurück. Zum anderen ist die Identitätsklärung den Betroffenen ohnehin überwiegend nicht zumutbar, solange sie sich noch im laufenden Asylverfahren befinden.¹⁷ Bei der Stichtagsregelung wird zudem nicht berücksichtigt, dass die Beschaffung von Identitätsdokumenten in vielen Fällen ein langwieriger, aufwendiger und nur bedingt planbarer Prozess ist, bei dem vielfach nur sukzessiv mögliche Mitwirkungshandlungen erforderlich sind. Außerdem werden dadurch an die Erteilung einer Duldung erheblich höhere Anforderungen gestellt als an Aufenthaltstitel, für die die Identitätszeitklärung zum Antragszeitpunkt ausreichend ist.¹⁹

b) Identitätsklärung erleichtern

Kann die Identität weder durch einen Pass oder Passersatz noch durch andere Unterlagen geklärt werden, sollte hierzu die Abgabe einer **Versicherung an Eides Statt** möglich sein. Dies ist auch im Koalitionsvertrag vorgesehen.²⁰ Wer in einem bestimmten Zeitraum, etwa

¹⁸ Gesetzesbegründung zum Gesetz zur Duldung bei Beschäftigung und Ausbildung, BT- Drs. 19/8286, S. 15; vgl. auch VG München, Beschluss v. 10.03.2020 - M 10 E 19.6205 zu § 60c Abs. 2 Nr. 3 AufenthG; Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern und für Bau und Heimat zum Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung (BGBl. I 2019, S. 1021) vom 12.12.2019, Nr. 60c.2.3.2; vgl. auch Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 23.09.2020 - 1 C 36.19, Rn. 18f zum Staatsangehörigkeitsrecht.

¹⁹ Einige Aufenthaltstitel müssen oder können auch unabhängig von der Identitätsklärung erteilt werden, vgl. §§ 5 Abs. 3 S. 1 und 2; 104c Abs. 1 S. 1 AufenthG.

²⁰ Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 138.

einem halben Jahr, alle von der Ausländerbehörde verlangten zumutbaren und möglichen Mitwirkungshandlungen erfolglos vorgenommen hat, sollte die Gelegenheit haben, eine eidesstattliche Versicherung abzugeben, um die Identität zu klären.

Ausländerbehörden sind angesichts ihrer organisatorischen Überlegenheit und sachlichen Nähe viel besser als die zur Identitätsklärung verpflichteten Personen in der Lage, die bestehenden Mitwirkungsmöglichkeiten zu erkennen. Sie sollten daher verpflichtet sein, im Einzelfall konkrete, herkunftslandbezogene, mögliche und zumutbare Mitwirkungshandlungen zu benennen (Hinweis- und Anstoßpflicht).²¹

c) Auf Identitätsklärung bei Erfüllung aller möglichen und zumutbaren Mitwirkungshandlungen verzichten

Die Antragstellenden selbst können nur entscheiden, ob sie alle ihnen möglichen und zumutbaren Mitwirkungshandlungen vornehmen; auf den Eintritt des Mitwirkungserfolges haben sie keinen Einfluss. Eine Versagung der Aufenthaltserlaubnis in Fällen, in denen eine Identitätsklärung nicht möglich ist, wäre daher auch im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz problematisch.

Daher sollte bei Personen, die alle **objektiv möglichen und subjektiv zumutbaren** Maßnahmen ergriffen haben, von der Identitätsklärung abgesehen werden müssen.

7. Straffälligkeitsgrenzen neu denken (§ 60d Abs. 1 Nr. 1 AufenthG)

Gegenwärtig setzt die Erteilung einer Beschäftigungsduldung voraus, dass die Antragstellenden nicht wegen einer im Bundesgebiet begangenen vorsätzlichen Straftat verurteilt wurde. Dabei bleiben jedoch Straftaten, die nach dem Aufenthaltsgesetz oder dem Asylgesetz nur von ausländischen Staatsangehörigen begangen werden können und zu Verurteilungen zu einer Geldstrafe von nicht mehr als neunzig Tagessätzen geführt haben, grundsätzlich außer Betracht.²²

Das hat zur Folge, dass Personen, die sogenannte **Armutsdelikte** (wie das Fahren ohne Fahrschein, also eine Beförderungserschleichung nach § 265a StGB) begehen,¹² von der Aufenthaltssicherung ausgeschlossen werden. Dies ist vielfach unverhältnismäßig und als **Doppelbestrafung** (straf- und aufenthaltsrechtlich) abzulehnen. Dieser Ausschluss führt dazu, dass „Integrationsleistungen“ aufenthaltsrechtlich irrelevant werden, wenn Menschen einmal (geringfügig) strafrechtlich verurteilt worden sind.

Daher sollte der Ausschluss **entsprechend § 25b Abs. 2 Nr. 2 AufenthG** gefasst werden, wonach die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis zu versagen ist, wenn ein Ausweisungsinteresse im Sinne von § 54 Abs. 1 oder Abs. 2 Nr. 1 und 2 AufenthG besteht. Damit schließen vor allem rechtskräftige Verurteilungen wegen einer oder mehrerer

²¹ Positionspapier, Empfehlungen zu gesetzlichen Änderungen im Kontext Identitätsklärung und Passpflichterfüllung vom 01.02.2023, S. 6 ff, s. <https://www.ibs-thueringen.de/publikationen/>.

²² Vgl. Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern und für Bau und Heimat zum Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung (BGBl. I 2019, S. 1021) vom 12.12.2019, Nr. 60d.1.7.

vorsätzlicher Straftaten zu einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten sowie zu einer nicht zur Bewährung ausgesetzten Jugendstrafe von mindestens einem Jahr die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis aus. Es ist nicht ersichtlich, warum an die Beschäftigungsduldung insoweit höhere Anforderungen gestellt werden als an die Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG, die im Anschluss erteilt werden soll.¹⁵

Sollte dies nicht mehrheitsfähig sein, sollten nur Freiheitsstrafen, die nicht zur Bewährung ausgesetzt wurden, zu einer Versagung führen und Straftaten, die nur von ausländischen Staatsangehörigen gegangen werden können, gänzlich außer Betracht bleiben. Zumindest sollten jedenfalls strafrechtliche Verurteilungen von bis zu 90/150 Tagessätzen sowie Freiheitsstrafen von bis zu drei Monaten nicht berücksichtigt werden.

8. Kollektivhaftung streichen (§ 60d Abs. 1 Nr. 7, 8, 10 und 11 AufenthG)

Gegenwärtig wird eine Beschäftigungsduldung nicht erteilt, wenn der*die Ehepartner*in bestimmte Versagungsgründe erfüllt, etwa den Integrationskurs nicht erfolgreich abgeschlossen hat, oder wenn die minderjährigen Kinder den tatsächlichen Schulbesuch nicht nachweisen können. Das ist im Hinblick auf den grundgesetzlichen Schutz von Ehe und Familie (Art. 6 Abs. 1 GG) auch verfassungsrechtlich problematisch, da hierdurch eine Schlechterstellung von Familien gegenüber Alleinstehenden erfolgt. Daher sollten alle Formen der Kollektivhaftung für die Erteilung einer Beschäftigungsduldung gestrichen werden.

9. Deutschkenntnisse (§ 60d Abs. 1 Nr. 6 AufenthG)

Gegenwärtig setzt die Erteilung einer Beschäftigungsduldung mündliche Deutschkenntnisse auf dem Niveau A2 GER voraus.²³

Hier sollte berücksichtigt werden, dass ein Großteil der Antragstellenden nicht die Möglichkeit hatte, einen Deutschkurs zu besuchen: Mit einer Duldung besteht bislang kein Zugang zu einem Integrationskurs und auch viele Asylsuchende waren bislang hiervon ausgeschlossen.⁸⁴ Andere kostenfreie Deutschkurse sind häufig nicht vorhanden oder nicht ausreichend. Zudem haben Personen, die kleine Kinder betreuen oder Angehörige pflegen, vielfach faktisch nicht die Möglichkeit, an Deutschkursen teilzunehmen,⁸⁵ vor allem im ländlichen Raum ohne ausreichenden öffentlichen Personennahverkehr.

Daher sollte auf den Nachweis von Deutschkenntnissen verzichtet werden. Da mit der Beschäftigungsduldung eine Zulassung zum Integrationskurs bei freien Plätzen ermöglicht wird,²⁴ ist es schlüssig, dass für den späteren Übergang von der Beschäftigungsduldung in eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG mündliche Deutschkenntnisse auf dem Niveau A2 GER erforderlich sind.

²³ § 2 Abs. 10 AufenthG.

²⁴ § 44 Abs. 4 S. 2 Nr. 2 AufenthG.

Sollte das nicht umsetzbar sein, sollte auf die Deutschkenntnisse hilfsweise jedenfalls dann verzichtet werden, wenn dargelegt wird, dass im Einzelfall nicht die tatsächliche Möglichkeit zum Besuch eines Deutschkurses bestand.

10. Anspruch statt Regelerteilung

Die Beschäftigungsduldung nach § 60d AufenthG **soll** erteilt werden, sie kann also beim Vorliegen „**atypischer Umstände**“ **versagt** werden. Da völlig unklar ist, wann atypische Umstände vorliegen, werden hier erhebliche Spielräume für eine restriktive Auslegung eröffnet. Daher sollte ein **Rechtsanspruch** auf die Erteilung der Beschäftigungsduldung normiert werden,²⁵ was im Übrigen auch den Regelungen zur Ausbildungsduldung²⁶ und der daran anschließenden Aufenthaltserlaubnis nach § 19d Abs. 1a AufenthG entspricht.

11. Duldung für Arbeitsplatzwechsel einführen

Bei einem Beschäftigungsverlust sollte eine Duldung für mindestens sechs Monate zur Suche nach einer neuen Arbeitsstelle erteilt werden. Eine vergleichbare Regelung bei der Ausbildungsduldung²⁷ hat sich in der Praxis als sehr hilfreich erwiesen. Dadurch besteht die Möglichkeit eines Arbeitsplatzwechsels, beispielsweise, wenn Menschen von Rassismus oder prekären Arbeitsbedingungen betroffen sind oder ihren Arbeitsplatz aufgrund eines befristeten Arbeitsvertrages oder einer betriebsbedingten Kündigung verlieren.

12. Wartezeit auf eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG halbieren

Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis im Anschluss an die Beschäftigungsduldung sollte spätestens nach 15 Monaten möglich sein. Gegenwärtig sind es 30 Monate.²⁸

In Hinblick auf die mit dem ersten Migrationspaket erfolgte Verkürzung der allgemeinen Voraufenthaltszeit auf sechs bzw. auf vier Jahre für Personen mit minderjährigen Kindern für eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG wäre es empfehlenswert, die Beschäftigungsduldungszeit von 30 auf 15 Monate zu halbieren.

Wir schlagen vor, die Regelung wie folgt zu fassen:

§ 60d Beschäftigungsduldung

(1) *Einem ausreisepflichtigen Ausländer ist eine Duldung nach § 60a Absatz 2 Satz 3 für 15 Monate zu erteilen, wenn*
 1. *seine Identität geklärt ist,*

²⁵ Vgl. auch Bundesrat, Drucksache 367/1/11 vom 05.09.2022, Empfehlung des Ausschusses für Arbeit, Integration und Sozialpolitik, S. 9 zum Chancen-Aufenthaltsrecht.

²⁶ § 60c Abs. 1 S. 1 AufenthG.

²⁷ § 60c Abs. 6 S. 1 AufenthG; vgl. auch § 16g Abs. 1 S. 1 AufenthG.

²⁸ § 25b Abs. 6 S. 1 AufenthG.

- 2. der ausreisepflichtige Ausländer sich seit mindestens zwölf Monaten ununterbrochen gestattet, geduldet oder erlaubt im Bundesgebiet aufhält,
- 3. der Lebensunterhalt des ausreisepflichtigen Ausländer durch seine Beschäftigung gesichert ist; ein Bezug von ergänzenden Sozialleistungen ist für Personen, die wegen der Kinderbetreuung oder der Pflege von Angehörigen nur eine Teilzeitbeschäftigung aufnehmen können, und bei Menschen, die in Werkstätten für behinderte Menschen oder vergleichbare Einrichtung tätig sind,²⁹ unschädlich,
- 5. bei dem ausreisepflichtigen Ausländer kein Ausweisungsinteresse im Sinne von § 54 Abs. 1 oder Abs. 2 Nr. 1 und 2 AufenthG besteht
- 6. der ausreisepflichtige Ausländer keine Bezüge zu extremistischen oder terroristischen Organisationen haben und diese auch nicht unterstützen,
- 7. gegen den Ausländer keine Ausweisungsverfügung und keine Abschiebungsanordnung nach § 58a besteht.

(2) Dem Ehegatten oder dem Lebenspartner und den in familiärer Lebensgemeinschaft lebenden minderjährigen ledigen Kindern des Ausländers ist die Duldung unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 5 bis 7 für den gleichen Aufenthaltszeitraum zu erteilen.

(3) Die nach Absatz 1 erteilte Duldung wird widerrufen, wenn eine der in Absatz 1 Nummer 1 bis 7 genannten Voraussetzungen nicht mehr erfüllt ist.

(4) 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.

(5) Wird das sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnis beendet, wird dem Ausländer einmalig eine Duldung für sechs Monate zum Zweck der Suche nach einer weiteren Beschäftigung erteilt.

(6) Hat der Ausländer die erforderlichen und ihm zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen, ist die Beschäftigungsduldung abweichend von Absatz 1 Nr. 1 zu erteilen.

(7) § 60a bleibt im Übrigen unberührt.

§ 25b Abs. 6 AufenthG

(6) Einem Ausländer, seinem Ehegatten oder seinem Lebenspartner und in familiärer Lebensgemeinschaft lebenden minderjährigen ledigen Kindern, die seit 15 Monaten im Besitz einer Duldung nach § 60d sind, soll (...)

²⁹ §§ 56 ff SGB IX.

II. Weitere Änderungen

1. Änderungen bei der Ausbildungsaufenthaltserlaubnis

Im Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, dessen Ziel die Deckung der bestehenden Fach- und Arbeitskräftebedarfe durch Zugewanderte ist, wurde geregelt, dass die bisherige Ausbildungsduldung nach § 60c AufenthG ab 01.03.2024 als Ausbildungsaufenthaltserlaubnis nach § 16g AufenthG weitergilt, unter Beibehaltung der gegenwärtigen Erteilungsvoraussetzung.³⁰

Die Gestaltung als Aufenthaltserlaubnis, die grundsätzlich zu begrüßen ist, hat zur Folge, dass künftig auch die allgemeinen Regelerteilungsvoraussetzungen für Aufenthaltstitel nach § 5 Abs. 1 AufenthG erfüllt werden müssen, u.a. die eigenständige **Lebensunterhalts sicherung**.³¹ Das ist gegeben, wenn Auszubildende über einen Betrag von monatlich 903 € verfügen.³² Für die Erteilung der Ausbildungsduldung ist die Lebensunterhaltssicherung demgegenüber nicht erforderlich.

Insbesondere Personen, die eine **schulische Berufsausbildung** aufnehmen, werden ihren Lebensunterhalt meist nicht selbst sichern können. Sie erhalten in der Regel keine Ausbildungsvergütung und haben mit der Ausbildungsaufenthaltserlaubnis nach § 16g AufenthG auch keinen Anspruch auf BAföG-Leistungen.³³ Den Auszubildenden wird es im Regelfall auch nicht möglich sein, ihren Lebensunterhalt vollständig durch die Aufnahme einer Nebentätigkeit zu sichern,³⁴ weil Ausbildungen grundsätzlich in Vollzeit erfolgen.

Da schulische Berufsausbildungen vor allem im Gesundheits-, Pflege- und Sozialbereich angeboten werden,³⁵ wird damit in Bereichen, in denen ein erheblicher Fachkräftemangel herrscht,³⁶ die Ausbildungsaufnahme systematisch verhindert. Diese widerspricht dem Zweck des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, eine gute Fachkräftebasis zu sichern.

Wir empfehlen daher dringend, die bereits beschlossenen Regelungen des § 16g AufenthG zu ändern. Vor allem müsste ausdrücklich auf die Lebensunterhaltssicherung nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG verzichtet werden, aber auch im Hinblick auf die Anwendbarkeit der weiteren allgemeinen Erteilungsvoraussetzung wie der Passpflichterfüllung sind Modifizierungen erforderlich.

³⁰ Diese Regelungen haben erst durch die Beschlussempfehlungen des Ausschusses für Inneres und Heimat vom 21.06.2023 (BT-Drs. 20/7394 vom 21.06.2023) Eingang in den Gesetzentwurf gefunden.

³¹ § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG.

³² Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat, Bekanntmachung zu § 2 Absatz 3 des Aufenthaltsgesetzes über den Mindestbetrag zur Sicherung des Lebensunterhalts vom 18. August 2022.

³³ Nach § 2 Abs. 3 S. 2 Nr. 5 AufenthG sind Leistungen nach dem BAföG-Gesetz wie auch Berufsausbildungsbeihilfe sog. unschädliche Leistungen, die bei der Lebensunterhalts sicherung berücksichtigt werden. Aber auch bei betrieblichen Berufsausbildungen, bei denen eine Ausbildungsvergütung erfolgt und grundsätzlich ein Zugang zu Berufsausbildungsbeihilfe besteht (§ 60 SGB III), kann in bestimmten Konstellationen die Lebensunterhalts sicherung nicht erreichbar sein. Im Einzelfall kann ein Anspruch auf Berufsausbildungsbeihilfe (vgl. §§ 57 ff SGB III) ausgeschlossen sein, beispielsweise wenn eine Person eine zweite Berufsausbildung aufnimmt.

³⁴ Sie müssten dazu jedenfalls bei einer schulischen Berufs-ausbildung zwar grundsätzlich nach § 4a Abs. 1 AufenthG berechtigt sein. Dennoch wäre hier eine Klarstellung etwa in Anwendungshinweisen hilfreich.

³⁵ Vgl. <https://www.kmk.org/themen/berufliche-schulen/schulische-berufsausbildung.html>.

³⁶ Vgl. u.a. Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, BT- Drs.20/6500 vom 24.04.2023, S. 1f.

Bei den besonderen Erteilungsvoraussetzung für die Ausbildungsaufenthaltserlaubnis nach § 16g AufenthG gibt es ebenfalls noch erhebliche Änderungsbedarfe, wie die Aufhebung der Stichtagsregelung bei der Identitätsklärung und die Einbeziehung von Studierenden etc.³⁷

2. Streichung der Arbeitsverbote

Die gegenwärtige Diskussion über die Einführung einer Arbeitspflicht für Asylsuchende, die ohnehin völkerrechtlich problematisch³⁸ wäre, suggeriert fälschlicherweise, dass Geflüchtete nicht arbeiten möchten. Zutreffend ist demgegenüber, dass Asylsuchende und Personen mit einer Duldung gegenwärtig vielfach **nicht arbeiten dürfen**. Arbeitsverbote bestehen wegen vorgegebener Wartefristen,³⁹ für Personen aus den sog. sicheren Herkunftsstaaten⁴⁰ und bei Personen, die aus selbst zu vertretenden Gründen nicht abgeschoben werden können.⁴¹

Daher sollte die im Koalitionsvertrag vorgesehene Streichung aller Arbeitsverbote⁴² zeitnah umgesetzt werden. Im Gesetzgebungsverfahren zum Chancenaufenthaltsrecht wurde dies auch vom Bundestagsausschuss Arbeit, Integration und Sozialpolitik vorgeschlagen, der auf den bestehenden Personalmangel in diversen Branchen und auf die Erforderlichkeit, Personen, die sich bereits in Deutschland befinden, eine Perspektive zu bieten, hingewiesen hat.⁴³

Arbeitsverbote verhindern die soziale und ökonomische Teilhabe und liegen weder im individuellen noch im öffentlichen Interesse. Dadurch werden Menschen auf Sozialleistungen verwiesen, die als Arbeits- und Fachkräfte hier tätig sein könnten. Vor allem auch viele Personen aus den sog. sicheren Herkunftsstaaten könnten vielfach alle Voraussetzungen für ein Bleiberecht erfüllen, wenn sie arbeiten dürften.

Außerdem sollte in allen Fällen ein Anspruch auf die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis geschaffen werden. Bislang ist die Entscheidung über die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis für alle Personen mit einer Duldung und für Asylsuchende, bei denen seit der Asylantragstellung noch keine neun Monate vergangen sind, eine Ermessensentscheidung.⁴⁴ Um zu verhindern, dass Umstände, die bislang zu einem Beschäftigungsverbot geführt haben, im Rahmen der Ermessensentscheidung als Aspekte für eine Versagung der Beschäftigungserlaubnis genutzt werden, sollte für alle Asylsuchenden und Menschen mit Duldung ein Anspruch auf die Erteilung der Beschäftigungserlaubnis bestehen, wenn die Bundesagentur für Arbeit deren Erteilung, falls dies erforderlich ist, zugestimmt hat.

³⁷ Vgl. Positionspapier „Empfehlungen zur geplanten Aufenthaltserlaubnis für die Ausbildung und zum sog. Spurwechsel“ vom 20.07.2023, S. 5 ff, s. <https://www.ibs-thueringen.de/publikationen/>.

³⁸ Art 4 Abs. 2 EMRK enthält das Verbot von Zwangs- und Pflichtarbeit.

³⁹ § 61 Abs. 1 S. 1 und 2 AsylG; § 32 Abs. 1 S. 1 BeschV.

⁴⁰ §§ 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 2; 60b Abs. 5 S. 2 AufenthG.

⁴¹ § 61 Abs. 2 S. 4 AsylG; § 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 3 AufenthG.

⁴² Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 139.

⁴³ Bundesrat, Drucksache 367/22 (Beschluss) vom 16.09.2022, S. 1.

⁴⁴ § 61 Abs. 2 S. 1 AsylG; § 4a Abs. 4 AufenthG.

Dadurch wird eine zügige und unbürokratische Arbeitsaufnahme ermöglicht, wovon Unternehmen wie Arbeitnehmer*innen profitieren. Zudem werden die Ausländerbehörden entlastet und der unnötige Bezug von Sozialleistungen vermieden.

3. Abschaffung der „Duldung light“ (§ 60b AufenthG)

Auch die Umsetzung der im Koalitionsvertrag vorgesehenen Abschaffung der Duldung nach § 60b AufenthG („Duldung light“)⁴⁵ ist wesentlich. Sie führt auch zur Nichtanrechnung von Duldungszeiten,⁴⁶ verhindert so jegliche Aufenthaltsverfestigung und trägt maßgeblich zur Verstetigung von Kettenduldungen bei.

4. Deutschkurse

Nach dem Koalitionsvertrag⁴⁷ sollten alle in Deutschland Lebenden Zugang zu Deutschkursen haben. Im 1. Migrationspaket wurde allen Asylsuchenden die Zulassung zum Integrationskurs bei freien Plätzen ermöglicht,⁴⁸ für Personen mit einer Duldung gab es noch keine Änderung. Daher können derzeit nur Personen mit einer Ermessensduldung zum Integrationskurs zugelassen werden.⁴⁹ Menschen, deren Abschiebung aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen unmöglich ist, werden vielfach dauerhaft in Deutschland leben. Daher sollte ihnen möglichst frühzeitig die Möglichkeit zum Erlernen der deutschen Sprache gegeben werden. Aber auch im Fall einer Rückkehr können Deutschkenntnisse vielfach hilfreich sein. Daher sollten in Umsetzung des Koalitionsvertrags allen Personen mit einer Duldung ein Zugang zu Integrationskursen gewährt werden.

15.10.2023

Gez. Dr. Barbara Weiser

⁴⁵ Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 138.

⁴⁶ § 60b Abs. 5 S. 1 und 2 AufenthG.

⁴⁷ Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 139.

⁴⁸ § 44 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 AufenthG.

⁴⁹ § 44 Abs. 4 S. 2 Nr. 2 AufenthG.