

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 angemessene 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 dem 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 Ausbildungsduhlung, 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 Ausbildungsduhlung nach § 60b Abs. 1 AufenthG-E ist als gebundene Entscheidung ausgestaltet. § 60b Abs. 7 AufenthG-E sieht für bestimmte Konstellationen die Erteilung einer Ausbildungsduhlung im Ermessenswege vor.

Im Unterschied zu § 60c AufenthG-E trifft § 60b AufenthG-E keine Regelung in Bezug auf die Erteilung einer Ausbildungsduhlung 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 Ausbildungsduhlung 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 Ausbildungsduhlung erhalten (siehe hierzu § 104 Absatz 17 in Nummer 7).

Mit Nummer 1 Buchstabe b wird zudem für beide Personengruppen der Anwendungsbereich der Ausbildungsduhlung 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 Ausbildungsduhlung. Satz 2 räumt jedoch den Ausländerbehörden die Möglichkeit ein, in Fällen offensichtlichen Missbrauchs die Ausbildungsduhlung zu versagen. Dies

⁹ Zu näheren Einzelheiten Fleuß, Die Ausbildungsduhlung 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, Dienstaussweis 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 Nichtbestehens 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 Wochenarbeitsanfordernd 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 verreten 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 verorteten 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