

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

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

### **Zum Hintergrund des Gesetzes:**

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

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

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

### **Zur Bewertung des Gesetzes:**

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

### **Zu den Änderungen im Einzelnen:**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

### **Änderungsvorschlag: Streichung des Versagungsgrundes**

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

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

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

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

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

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

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

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

Zudem ist ein kompliziertes Abstufungssystem je nach Einreisedatum vorgesehen:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

liche Dokumente von den Behörden des Herkunftsstaates überhaupt nicht bearbeitet wird.<sup>7</sup>

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

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

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

**Einfügung der weiteren Gründe:**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Änderungsvorschlag: Streichung der Norm**

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

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

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

---

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

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

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

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

**Änderungsvorschlag: Streichung § 60b Abs. 5 AufenthG**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kontakt: Claudia Karstens (mgs@paritaet.org)

## Anlage:

### **Die Ausbildungsduldung in der Praxis...**

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

### **Die Ausbildungsduldung in der Praxis...**

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

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

---

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