

Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf der Bundesregierung über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung vom 19. Dezember 2018

Die Stellungnahme (DV 03/19) wurde am 20. März 2019 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet.



Deutscher Verein

für öffentliche und
private Fürsorge e.V.

Inhalt

A. Vorbemerkungen	3
B. Ausbildungsduldung	4
I. Fortschreibung als Duldung statt als Aufenthaltserlaubnis	4
II. Vereinfachung durch eigenständige Regelung der Ausbildungsduldung	5
III. Ausweitung auf Assistenz- und Helferberufe	5
IV. Erfasster Personenkreis	5
V. Ausschlussgründe	6
1. Identitätsklärung	7
2. Kein Bestehen konkreter aufenthaltsbeendender Maßnahmen	8
VI. Zeitpunkt der Erteilung	8
VII. Suche nach einer Beschäftigung	9
VIII. Harmonisierung der Regelungen für die Ausbildungsförderung, -vorbereitung und -begleitung	9
IX. Ermessensduldung bei berufsvorbereitenden Maßnahmen	10
C. Beschäftigungsduldung	11
I. Rückwirkend zu prüfende Sicherung des Lebensunterhalts	12
II. Identitätsklärung: Frist und tatbestandliche Ausweitung auf den Ehegatten	12
III. Mindestens zwölfmonatige vorangegangene Duldung	12
IV. 18-monatige Vorbeschäftigung von mindestens 35 Wochenstunden	13
D. Ausweitung des Arbeitsverbots	13

A. Vorbemerkungen

Die Bundesregierung hat am 19. Dezember 2018 den Gesetzentwurf über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung beschlossen. Mit dem Entwurf wird zum einen die mit dem Integrationsgesetz¹ 2016 sogenannte 3+2-Regelung fortentwickelt. Sie beinhaltet einen Anspruch auf Duldung während einer Ausbildung mit der Möglichkeit der anschließenden Aufenthaltserlaubnis zur Beschäftigung. Zum anderen wird eine neue Beschäftigungsduldung eingeführt. Beide Regelungen sollen gut integrierten abgelehnten Asylbewerberinnen und -bewerbern sowie Geduldeten Aufenthaltsperspektiven eröffnen. Zugleich soll für Ausbildungsbetriebe, Arbeitgeber sowie Auszubildende und Beschäftigte Rechtssicherheit geschaffen werden.

Bei Asylbewerberinnen und -bewerbern und Geduldeten besteht ein Spannungsverhältnis zwischen Migrationssteuerung und Integrationsförderung. Sie wurden unter ordnungspolitischen Aspekten lange von integrationsfördernden Leistungen ausgeschlossen, da ihr Verbleib in Deutschland ungewiss ist. In den letzten Jahren allerdings hat aus integrationspolitischen Erwägungen eine teilweise gesetzliche Abkehr hiervon stattgefunden. Viele Betroffene bleiben lang- bis mittelfristig in Deutschland – sei es, weil ihr Asylantrag anerkannt wird, sei es, weil sie trotz abgelehnten Asylantrags aufgrund von Abschiebungshindernissen nicht ausreisen oder abgeschoben werden können. Abschiebungshindernisse bleiben oft jahrelang bestehen, es kommt zu immer wieder verlängerten sogenannten Kettenduldungen. Daher hat der Gesetzgeber in den letzten Jahren aufenthaltsrechtliche Perspektiven bei guter Integration geschaffen, den Zugang zum Arbeitsmarkt teilweise geöffnet und integrationsfördernde Maßnahmen zur Erwerbsintegration sowie zum Erwerb der deutschen Sprache für bestimmte Gruppen von Asylbewerberinnen und -bewerbern und Geduldeten geöffnet.

Der Deutsche Verein hat 2016 in seinen Empfehlungen zur Förderung der Integration geflüchteter Menschen ordnungspolitisch begründete Restriktionen für Asylsuchende und Personen ohne gesichertes Aufenthaltsrecht in Teilen kritisch bewertet. Ihr Ausschluss von Integrationsangeboten fördert nicht die Rückkehr, verursacht aber soziale Folgekosten. Der Deutsche Verein hat sich für die möglichst frühzeitige Förderung von Integration und Spracherwerb ausgesprochen.²

Insbesondere hat der Deutsche Verein betont, dass Kommunen entlastet werden, wenn die Erwerbsintegration der genannten Personengruppen gelingt.³ Asylbewerberinnen und -bewerber, Geduldete und vollziehbar Ausreisepflichtige sind gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 1, 4 und 5 Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) leistungsberechtigt nach dem AsylbLG. Die Kosten tragen die Kommunen, je nach Bundesland erfolgt eine im Umfang unterschiedliche Erstattung durch das Land. Gehen Leistungsberechtigte einer Beschäftigung nach, wird ihr Einkommen gemäß § 7 AsylbLG auf die Leistungen angerechnet und die kommunalen Kosten werden gemindert. Wenn sie darüber hinaus durch Abschluss einer

Ihr Ansprechpartner
im Deutschen Verein:
Dr. Tillmann Löhr.

1 BGBl. I 2016 S. 1939.

2 Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Förderung der Integration geflüchteter Menschen, https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2016/dv-11-16_integration-gefluechteter.pdf, S. 4 (zuletzt besucht 27.3.2019).

3 Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Förderung der Integration geflüchteter Menschen (Fußn. 2), S. 4.

Ausbildung oder durch Beschäftigung einen rechtmäßigen Aufenthalt erlangen, werden die Kommunen entlastet, weil die Betroffenen in den Rechtskreis des Zweiten Sozialgesetzbuchs (SGB II) übergehen.

Die mit dem Gesetzentwurf verfolgte Eröffnung aufenthaltsrechtlicher Perspektiven hat zudem Auswirkungen auf die Arbeit der Kinder- und Jugendhilfe. Auf den Bildungs- und Ausbildungserfolg der jungen Menschen hat die Klärung der Aufenthaltsperspektive enormen Einfluss. Für viele junge Menschen stellt die Ausbildungsduldung schon jetzt eine wichtige Möglichkeit der Aufenthaltssicherung dar.

Deshalb sind aus Sicht des Deutschen Vereins eine Fortentwicklung der Ausbildungs- sowie die Schaffung der Beschäftigungsduldung grundsätzlich zu begrüßen. Der Deutsche Verein äußert jedoch Zweifel, ob mit dem vorliegenden Entwurf tatsächlich Verbesserungen in der Praxis erreicht werden können und regt daher Änderungen des Entwurfs an. Auch weist der Deutsche Verein darauf hin, dass bei der Ausbildungsduldung auch ein Rückschritt hinter die bisher geltende Regelung enthalten ist, weil der potenziell erfasste Personenkreis kleiner wird.

B. Ausbildungsduldung

Nach geltendem Recht ist die Aufnahme einer qualifizierten Berufsausbildung gemäß § 60a Abs. 2 Satz 4 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) Grund für eine Duldung, also die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung. Wird die Ausbildung erfolgreich beendet und findet die geduldete Person eine qualifikationsangemessene Beschäftigung, erhält sie gemäß § 18a Abs. 1a AufenthG eine auf zwei Jahre befristete, verlängerbare Aufenthaltserlaubnis. In beiden Fällen besteht kein Ermessen.

Diese sogenannte 3+2-Regelung soll fortentwickelt werden. Dabei soll die Ausbildungsduldung umfassend geändert werden und die daran anschließende Aufenthaltserlaubnis weitgehend unverändert bleiben.

I. Fortschreibung als Duldung statt als Aufenthaltserlaubnis

Unverändert bleibt, dass mit § 60b AufenthG-E nur eine Duldung erteilt wird. Der Deutsche Verein hat sich stattdessen 2016 in seinen Empfehlungen zur Förderung der Integration geflüchteter Menschen für ein Bleiberecht für die Dauer der Ausbildung ausgesprochen. Er hat zugleich darauf hingewiesen, dass eine Duldung rechtssystematisch problematisch ist, da sie nur eine vorübergehende Aussetzung der Abschiebung, aber kein Aufenthaltsrecht ist.⁴ Der Deutsche Verein bekräftigt diese Forderung und regt eine Aufenthaltserlaubnis während der Ausbildung an.

4 Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Förderung der Integration geflüchteter Menschen (Fußn. 2), S. 34, Fußn. 62.

II. Vereinfachung durch eigenständige Regelung der Ausbildungsduldung

Die Ausbildungsduldung ist bislang als Unterfall im allgemeinen Duldungstatbestand des § 60a Abs. 2 AufenthG geregelt. Das führt zu einer unübersichtlichen Regelung.

Nun soll sie in einen eigenständigen, neuen § 60b AufenthG-E überführt werden, um ihre Anwendung zu vereinfachen.⁵ Der Deutsche Verein begrüßt diese Vereinfachung. Sie fördert das schon bei Einführung mit dem Integrationsgesetz 2016 verfolgte Ziel, Rechtssicherheit für Auszubildende und Ausbildungsbetriebe zu schaffen.⁶

III. Ausweitung auf Assistenz- und Helferberufe

Bislang sind gemäß § 60a Abs. 2 Satz 4 AufenthG nur qualifizierte Berufsausbildungen erfasst. Das sind gemäß § 6 Abs. 1 Satz 2 Beschäftigungsverordnung (BeschV) solche, die mindestens zwei Jahre betragen. Nun sollen gemäß § 60b Abs. 1 Nr. 1b) AufenthG-E auch kürzere Assistenz- und Helferausbildungen erfasst werden, an die eine spätere Ausbildung in einem Engpassberuf anschlussfähig ist, wenn für diese bereits eine Ausbildungsplatzzusage vorliegt.

Der Deutsche Verein begrüßt das grundsätzlich. Unter dem Aspekt der frühzeitigen Integration wird ein weiterer und niedrighschwelliger Anwendungsbereich für die Ausbildungsduldung eröffnet. Unter dem Aspekt des Fachkräftemangels wird die Möglichkeit erweitert, inländische Potenziale zu aktivieren. Der Deutsche Verein hat 2012 in seinen Empfehlungen zur Fachkräftegewinnung in der Altenpflege darauf hingewiesen, dass mit Blick auf den Fachkräftemangel ein breiterer Personal- und Kompetenzmix auch unter Einbindung von Assistenzberufen notwendig wird.⁷

Der Deutsche Verein weist aber auf Folgendes hin: Das Erfordernis einer bereits vorliegenden Ausbildungsplatzzusage für die spätere qualifizierte Ausbildung in einem Engpassberuf ist nicht praxismgerecht. Kaum ein Ausbildungsbetrieb wird sich auf eine Zusage für eine qualifizierte Ausbildung einlassen, wenn der Bewerber bzw. die Bewerberin die Assistenz- oder Helferausbildung noch nicht abgeschlossen hat.

IV. Erfasster Personenkreis

Bislang wird die Duldung gemäß § 60a Abs. 2 Satz 4 AufenthG erteilt, wenn eine vollziehbar ausreisepflichtige Person eine qualifizierte Berufsausbildung beginnt. So entsteht der Duldungsgrund für

- Asylbewerberinnen und -bewerber, die im laufenden Asylverfahren eine Ausbildung beginnen und später abgelehnt werden. Bis Ende des Asylverfahrens

⁵ BT-Drucks. 19/8286 vom 13. März 2019, S. 1.

⁶ Siehe hierzu die Begründung bei Einführung durch das Integrationsgesetz 2016, BT-Drucks. 18/8615, S. 26.

⁷ Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Fachkräftegewinnung in der Altenpflege, NDV 2012, 272 (278 f.).

ist ihr Aufenthalt gemäß § 55 AsylG gestattet. Mit Rechtskraft des ablehnenden Bescheides werden sie vollziehbar ausreisepflichtig. Das Ausbildungsverhältnis besteht aber schon, daher entsteht ab diesem Zeitpunkt der Anspruch auf eine Ausbildungsduldung;

- Personen, die vollziehbar ausreisepflichtig sind, aber schon eine Duldung aus anderem Grunde als dem der Ausbildung haben, nun eine Ausbildung aufnehmen und für die damit ein neuer oder weiterer Duldungsgrund entsteht;
- Personen, die vollziehbar ausreisepflichtig, aber bislang nicht im Besitz einer Duldung sind. Bei Letzteren kann erstmals ein Duldungsgrund durch Aufnahme einer Ausbildung entstehen. Ebenso kann es sich um Personen handeln, bei denen zwar ein Duldungsgrund besteht, bei denen aber die Behörde aus Termin- oder Kapazitätsgründen noch keine Duldungsbescheinigung ausgestellt hat.

Die Neuregelung des § 60b AufenthG-E stellt nur noch auf die ersten zwei Fälle ab. Die dritte genannte Gruppe ist nicht mehr erfasst. Absatz 1 Nummer 1 erfasst Ausländer, die als Asylbewerber bzw. -bewerberin eine Ausbildung aufgenommen haben, Absatz 1 Nummer 2 solche, die schon im Besitz einer Duldung sind. Die Ausbildungsduldung setzt also eine Duldung aus anderem Grund voraus.

Dieses Tatbestandsmerkmal wird weiter durch den Ausschlussgrund des § 60b Abs. 2 Nr. 2 AufenthG-E verengt, wonach die Ausbildungsduldung ausgeschlossen ist, wenn die vorangehende Duldung nicht schon mindestens sechs Monate vorgelegen hat. Das soll den Ausländerbehörden Gelegenheit geben, aufenthaltsbeendende Maßnahmen zu betreiben.⁸ Somit werden Fälle ausgeschlossen, in denen eine Ausbildungsduldung früher als sechs Monate nach Ablehnung des Asylantrags beantragt wird. Eine Ausnahme vom Vorliegen der vorangegangenen Duldung und deren sechsmonatiger Dauer gilt gemäß § 104 Abs. 17 AufenthG-E nur für Personen, die bis zum 31. Dezember 2016 eingereist sind.

Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass der personelle Anwendungsbereich gegenüber dem geltenden Recht deutlich eingeschränkt wird. Das dürfte die praktische Bedeutung der erst 2016 eingeführten Ausbildungsduldung schmälern. Der Deutsche Verein empfiehlt, die Formulierung des geltenden Rechts beizubehalten und unter Streichung der Sechsmonatsfrist einheitlich auf vollziehbar Ausreisepflichtige abzustellen.

V. Ausschlussgründe

Der Entwurf sieht in § 60b Abs. 2 AufenthG-E verschiedene Ausschlussgründe vor. Nachfolgend wird auf die eingegangen, die eine Abweichung zum geltenden Recht darstellen.

8 BT-Drucks. 19/8286 (Fußn. 5), S. 15.

1. Identitätsklärung

Die Identität des Antragstellers bzw. der Antragstellerin muss gemäß § 60b Abs. 3 AufenthG-E geklärt sein. Je nach Zeitpunkt der Einreise ist die Frist, bis zu der die Klärung erfolgt sein muss, in den Ziffern a) bis c) unterschiedlich.

Zur Begründung wird darauf verwiesen, dass die Ausbildung perspektivisch die Grundlage für eine Aufenthaltserlaubnis ist.⁹ Der Deutsche Verein hält das für grundsätzlich nachvollziehbar. Allerdings muss nach Abschluss der Ausbildung für eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18c Abs. 1a AufenthG die Identität gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 1a AufenthG ohnehin geklärt sein. Andernfalls kann keine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Zugleich gibt es Konstellationen, in denen sich der Ausländer bzw. die Ausländerin um Identitätsklärung bemüht, diese aber nicht erfolgt, weil der Herkunftsstaat nicht kooperiert oder ebenfalls keine Klärung herbeiführen kann. Der Deutsche Verein spricht sich deshalb dafür aus, im Zeitpunkt der Entscheidung über die Duldung keine zu strengen Maßstäbe anzulegen.

Grundsätzlich positiv ist daher die Klarstellung in § 60b Abs. 7 AufenthG-E, wonach die Identitätsklärung unbeachtlich ist, wenn der Ausländer bzw. die Ausländerin erforderliche und zumutbare Maßnahmen zur Identitätsklärung ergriffen hat. Allerdings steht die Ausbildungsduldung dann im Ermessen der Behörde, während sie im Regelfall als Anspruchsnorm ausgestaltet ist. Es geht hier um von der antragstellenden Person unverschuldete Fälle. Der Deutsche Verein regt daher an, auch hier eine gebundene Entscheidung vorzusehen.

Sachgerecht ist auch die Gesetzesbegründung, wonach die Identitätsklärung nicht zwingend durch einen Pass erfolgen muss. Vielmehr kommen laut Begründung auch andere geeignete amtliche Dokumente infrage.¹⁰ Der Deutsche Verein regt an, den von der Begründung nahegelegten weiten Spielraum in der Praxis zugunsten der Betroffenen zu nutzen.

Kritisch sieht der Deutsche Verein, dass gemäß § 60b Abs. 2 Nr. 3c) AufenthG-E bei allen nach Inkrafttreten des Gesetzes eingereisten Personen die Identitätsklärung innerhalb von sechs Monaten nach Einreise stattgefunden haben muss. Die durchschnittliche Verfahrensdauer bis zur behördlichen Entscheidung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) betrug in den ersten drei Quartalen 2018 bei Erstanträgen 7,9 Monate.¹¹ Die Identitätsklärung müsste also meist während des laufenden Asylverfahrens erfolgen. Sofern die antragstellende Person keinerlei eigene geeignete Dokumente im Sinne der Gesetzesbegründung hat, müsste sie versuchen, ihre Identität über die Botschaft ihres Herkunftsstaates zu klären. Damit müssten Antragstellerinnen und Antragsteller vielfach in einem Verfahrenszeitpunkt auf die Botschaft ihrer Herkunftsstaaten zugehen, in dem sie Verfolgung oder fehlenden staatlichen Schutz durch eben diesen Herkunftsstaat geltend machen. In Literatur¹² und Rechtsprechung¹³ ist aber zumindest für die Passbeschaffung anerkannt, dass die Mitwirkung durch

⁹ BT-Drucks. 19/8286 (Fußn. 5), S. 15.

¹⁰ Siehe hierzu die Beispiele im Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drucks. 19/8286 (Fußn. 5), S. 15 f.

¹¹ BT-Drucks. 19/7552, S. 4.

¹² Becker/Saborowski: Die Unzumutbarkeit der Passbeschaffung, in: Asylmagazin 1–2/2018, S. 16 (19) m.w.N.; Heinhold: Passpflicht für ausländische Staatsangehörige, in: Asylmagazin 1–2/2018, S. 7 (8) m.w.N.

¹³ VGH München, Urteil vom 10. Dezember 2001, 24 B 01.2059, Rdnr. 16.

Herantreten an den Herkunftsstaat während des Asylverfahrens in der Regel unzumutbar ist. Denn es könnte die antragstellende Person sowie gegebenenfalls ihre im Herkunftsstaat verbliebenen Angehörigen in Gefahr bringen sowie ein zumindest teilweises Abrücken vom eigenen Asylvorbringen beinhalten.¹⁴ Was für die Passbeschaffung gilt, muss auch für die Beschaffung anderer Identitätsdokumente gelten, die der Antragsteller über die Botschaft zu erreichen versucht. Der Deutsche Verein regt daher an, das Erfordernis der Identitätsklärung durchgehend, wie auch in der Fallgruppe der vor dem 31. Dezember Eingereisten gemäß § 60b Abs. 2 Nr. 3a) AufenthG-E vorgesehen, auf den Zeitpunkt der Beantragung der Duldung zu verlegen.

2. Kein Bestehen konkreter aufenthaltsbeendender Maßnahmen

Nach § 60a Abs. 2 Satz 4 AufenthG wird die Ausbildungsduldung nicht erteilt, wenn konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung bevorstehen.

Der Entwurf sieht in § 60b Abs. 2 Nr. 5 a) bis e) AufenthG-E Fallgruppen vor, mit denen der auslegungsfähige Begriff der konkret bevorstehenden Maßnahmen präzisiert wird. Damit soll laut Begründung eine bundeseinheitliche Anwendungspraxis geschaffen werden.¹⁵

Der Deutsche Verein hält diese Präzisierung für sinnvoll. Die Frage, wann aufenthaltsbeendende Maßnahmen bevorstehen, ist in der Praxis sehr unterschiedlich beurteilt und daher kontrovers diskutiert worden. Die bisherige offene Formulierung hat seit 2016 dazu geführt, dass es je nach Bundesland zu unterschiedlicher Anwendung des Ausschlussgrundes kam. Das hat für Ausbildungsbetriebe ebenso wie für Auszubildende zu Rechtsunsicherheit geführt. Ebenso war es der Grund, weshalb der Ausschlussgrund teilweise sehr weit ausgelegt wurde und die Ausbildungsduldung dadurch in einzelnen Bundesländern kaum angewandt wurde.

Problematisch ist, dass § 60b Abs. 2 Nr. 5 d) AufenthG-E erneut eine Generalklausel enthält. Diese erweitert die Fallgruppen um „vergleichbar konkrete Vorbereitungsmaßnahmen“. Hier besteht die Gefahr, dass das gesetzliche Ziel der bundeseinheitlichen Anwendungspraxis erneut nicht erreicht wird und die Ausbildungsduldung je nach Bundesland kaum zur Anwendung kommt. Der Deutsche Verein regt die Streichung der Generalklausel unter Beibehaltung abschließender Fallgruppen an.

VI. Zeitpunkt der Erteilung

Gemäß § 60b Abs. 3 Satz 1 AufenthG-E kann der Antrag auf Erteilung der Ausbildungsduldung frühestens sieben Monate vor Beginn der Berufsausbildung gestellt werden. Nach § 60b Abs. 3 Satz 3 AufenthG-E kann die Duldung in den Fällen, in denen die Berufsausbildung erst nach Abschluss des Asylverfahrens aufgenommen wird, frühestens sechs Monate vor Ausbildungsbeginn erteilt werden.

¹⁴ Heinhold (Fuß. 12).

¹⁵ BT-Drucks. 19/8286 (Fußn. 5), S. 11.

Der Deutsche Verein sieht hierin eine Verbesserung. Bislang besteht Rechtsunsicherheit über die Frage, wie lange vor Ausbildungsbeginn die Duldung beantragt und erteilt werden kann. In den Allgemeinen Anwendungshinweisen des Bundesministeriums des Innern wird ein enger zeitlicher Zusammenhang gefordert, der in der Regel bei wenigen Wochen bis Beginn der Ausbildung vorliegt.¹⁶ Demgegenüber sieht der vorliegende Vorschlag mehr Rechtssicherheit und eine zeitlich weitere Anwendung zugunsten der Betroffenen vor.

VII. Suche nach einer Beschäftigung

Bislang kann die Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 11 AufenthG nach erfolgreichem Abschluss um sechs Monate für die Suche nach einer qualifikationsangemessenen Arbeitsstelle verlängert werden. Das soll mit § 60b Abs. 6 Satz 2 AufenthG-E unverändert fortgeschrieben werden.

Der Deutsche Verein begrüßt das grundsätzlich. Er hat sich 2016 für die Möglichkeit der Arbeitsplatzsuche ausgesprochen. Allerdings hat er ein Jahr als angemessenen Zeitraum bewertet.¹⁷ Der Deutsche Verein bekräftigt seine Anregung, die Frist auf ein Jahr festzulegen.

VIII. Harmonisierung der Regelungen für die Ausbildungsförderung, -vorbereitung und -begleitung

Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass die Ausbildungsduldung nur dann erfolgreich sein kann, wenn der Lebensunterhalt gesichert ist und gegebenenfalls erforderliche Instrumente der Ausbildungsvorbereitung und -begleitung in Anspruch genommen werden können. Diese Zugänge sind aber zwischen Geduldeten, Asylbewerberinnen und -bewerbern mit guter Bleibeperspektive sowie solchen ohne gute Bleibeperspektive unterschiedlich ausgestaltet.

Mit dem Integrationsgesetz von 2016¹⁸ wurden verschiedene Instrumente des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III) für Asylbewerberinnen und -bewerber und Geduldete geöffnet. Asylbewerberinnen und -bewerber mit einer sogenannten guten Bleibeperspektive¹⁹ haben gemäß § 132 Abs. 1 Nr. 1 SGB III nach drei Monaten Zugang zu berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (§ 51 SGB III), wenn die Sprachkenntnisse einen erfolgreichen Übergang in die Ausbildung erwarten lassen. Zudem haben sie nach drei Monaten Zugang zu ausbildungsbegleitenden Hilfen (§ 75) und assistierter Ausbildung (§ 130 SGB III).

¹⁶ Allgemeine Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zur Duldungserteilung nach dem Aufenthaltsgesetz vom 30. Mai 2017, S. 12.

¹⁷ Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Förderung der Integration geflüchteter Menschen (Fußn. 2), S. 34.

¹⁸ BGBl. I 2016 S. 1939, Art. 1 Nr. 3.

¹⁹ Asylbewerberinnen und -bewerber mit sog. guter Bleibeperspektive sind solche, bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist. Das wird angenommen bei Antragsteller/innen, die aus Herkunftsstaaten kommen, bei denen die Gesamtschutzquote mindestens 50 % beträgt. Die Gesamtschutzquote ist die Summe aller anerkennenden Bescheide des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, in denen die Antragsteller als asylberechtigt, Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention oder subsidiär schutzberechtigt anerkannt werden oder das Vorliegen eines nationalen Abschiebungsverbots festgestellt wird. Derzeit (Stand: 8. Januar 2019) zählt das BAMF Eritrea, Irak, Iran, Syrien oder Somalia hierzu, <http://www.bamf.de/DE/Willkommen/DeutschLernen/IntegrationskurseAsylbewerber/integrationskurseasylbewerber-node.html>.

Nach 15 Monaten haben sie gemäß § 132 Abs. 1 Nr. 2 SGB III Zugang zu Berufsausbildungsbeihilfe (§ 59 SGB III) und Ausbildungsgeld (§ 122 SGB III).

Geduldete haben, sofern kein individuelles Beschäftigungsverbot gemäß § 60a Abs. 6 AufenthG vorliegt, nach § 132 Abs. 2 Nr. 1 SGB III nach zwölf Monaten Zugang zu ausbildungsbegleitenden Hilfen (§ 75 SGB III) und assistierter Ausbildung (§ 130 Abs. 1 SGB III). Nach sechs Jahren haben sie gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 2 SGB III Zugang zu berufsvorbereitenden Maßnahmen (§ 51 SGB III), Berufsausbildungsbeihilfe (§ 56 SGB III) und Ausbildungsgeld (§ 122 Abs. 1 SGB III). Daneben haben Geduldete nach 15 Monaten Anspruch auf Ausbildungsförderung gemäß § 8 Abs. 2a BAföG.

Der Deutsche Verein hat in seinen Empfehlungen zur Förderung der Integration geflüchteter Menschen 2016 gefordert, die Anspruchsberechtigungen in den Systemen der Ausbildungsförderung (Berufsausbildungsförderungsgesetz und SGB III) den Regelungen zum Arbeitsmarkt anzupassen. Wenn die Aufnahme einer Ausbildung rechtlich erlaubt ist, müssen auch der Lebensunterhalt gesichert sein und weitere ausbildungsbegleitende Hilfen und -vorbereitende Maßnahmen gefördert werden können.²⁰ Der Deutsche Verein hat das 2017 in seinen Empfehlungen für eine Weiterentwicklung der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) bekräftigt und betont, dass im Sinne einer abgestimmten Integrationspolitik alle Förderinstrumente für alle Personengruppen gleichermaßen geöffnet werden sollten.²¹ Der Deutsche Verein bekräftigt dies und regt erneut an, die Regelungen für Asylbewerberinnen und -bewerber und Geduldete entsprechend zu harmonisieren.²²

Darüber hinaus hat der Deutsche Verein in seinen Empfehlungen zur Förderung der Integration geflüchteter Menschen 2016 grundsätzlich kritisiert, die Gewährung von frühen integrationsfördernden Leistungen an die sogenannte gute Bleibeperspektive zu knüpfen.²³ Der Deutsche Verein regt an, auch dies im Rahmen der geforderten Harmonisierung zu berücksichtigen.

IX. Ermessensduldung bei berufsvorbereitenden Maßnahmen

Bereits jetzt stellt § 60a Abs. 2 Satz 12 AufenthG klar, dass § 60a AufenthG im Übrigen unberührt bleibt. Das soll in § 60b Abs. 8 AufenthG-E unverändert fortgeschrieben werden.

Der Deutsche Verein begrüßt das mit Blick auf berufsvorbereitende Maßnahmen (§§ 51 ff. SGB III). Diese fallen nicht unter die Ausbildungsduldung in ihrer jetzigen oder künftigen Form. Neben der speziellen Ausbildungsduldung gibt es aber auch die allgemeine Ermessensduldung des § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG:

20 Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Förderung der Integration geflüchteter Menschen (Fußn. 2), S. 33 f.

21 Empfehlungen des Deutschen Vereins für eine Weiterentwicklung der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) vom 12. September 2017, NDV 2017, 433 (437).

22 Asylbewerberinnen und -bewerber kann eine Ausbildung gemäß § 61 Abs. 1 und 2 AsylG i.V.m. § 32 Abs. 2 Nr. 2 BeschV zustimmungsfrei nach drei Monaten erlaubt werden, sofern sie nicht mehr verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung (Erstaufnahmeeinrichtung) zu wohnen, insofern wäre der Zugang für die genannten Gruppen einheitlich nach drei Monaten zu eröffnen.

23 Ausführlich Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Förderung der Integration geflüchteter Menschen (Fußn. 2), S. 4.

Die Abschiebung kann ausgesetzt werden, wenn dringende persönliche oder humanitäre Gründe oder erhebliche öffentliche Interessen die vorübergehende Anwesenheit der betroffenen Person erfordern. Das kann auf verschiedene Sachverhalte angewandt werden. Im hier diskutierten Zusammenhang haben mehrere Bundesländer²⁴ in ihren verwaltungsinternen Erlassen klargestellt, dass eine solche Ermessensduldung zur Beendigung berufsvorbereitender Maßnahmen erteilt werden kann. Das stimmt mit den Vorläufigen Anwendungshinweisen des Bundesministeriums überein.²⁵ Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass dies gerade für die Arbeit der Kinder- und Jugendhilfe wichtig sein kann. Er begrüßt daher die genannte Praxis und regt ihre bundesweite Beachtung an.

C. Beschäftigungsduldung

Mit § 60c AufenthG-E wird die Vorgabe der Eckpunkte der Bundesregierung zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten vom 2. Oktober 2018 umgesetzt, „Kriterien für einen verlässlichen Status Geduldeter (zu) definieren, die durch ihre Erwerbstätigkeit ihren Lebensunterhalt sichern und gut integriert sind.“²⁶ Der Entwurf setzt dies durch eine neu geschaffene Beschäftigungsduldung in § 60c AufenthG-E um. Hiernach darf nicht abgeschoben werden, wer bei gekläarter Identität sozialversicherungspflichtig beschäftigt ist und bestimmte Integrationskriterien erfüllt.

Dies wird ergänzt um eine neu geschaffene Privilegierungsregelung in § 25b AufenthG. § 25b AufenthG gewährt gut integrierten Geduldeten schon jetzt den Übergang in eine Aufenthaltserlaubnis nach acht Jahren ohne Kinder oder sechs Jahren mit Kindern. Mit dem neuen § 25b Abs. 6 AufenthG-E soll die erforderliche Voraufenthaltszeit für Inhaber einer Duldung nach § 60c AufenthG-E auf zweieinhalb Jahre, in denen die Person eine Duldung nach § 60c hatte, abgesenkt werden.²⁷

Der Deutsche Verein erkennt die grundsätzliche Intention an, bei Aufnahme einer Beschäftigung den Aufenthalt nicht zu beenden. Er erkennt ebenso an, dass dies mit der Möglichkeit eines schnelleren Übergangs in eine Aufenthaltserlaubnis bei nachhaltiger Integration gemäß § 25b AufenthG verbunden wird. Dies muss allerdings so ausgestaltet sein, dass die geforderten Integrationsleistungen auch realistisch erbracht werden können. Andernfalls wird nur ein geringer Personenkreis hiervon profitieren. Hier regt der Deutsche Verein Nachbesserungen an.

Gemäß § 60c Abs. 1 Nrn. 2 bis 6 AufenthG-E muss der Ausländer bzw. die Ausländerin seit mindestens zwölf Monaten geduldet sein, seit mindestens 18 Monaten einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von mindestens 35 Stunden pro Woche nachgegangen sein,²⁸ den eigenen Lebensunterhalt inner-

24 Nachweise bei: Der Paritätische Gesamtverband: Die Ausbildungsduldung nach § 60a Abs. 2 S. 4 ff. AufenthG. Praxistipps und Hintergründe, Berlin 2018, S. 8.

25 Allgemeine Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zur Duldungserteilung nach dem Aufenthaltsgesetz vom 30. Mai 2017.

26 Eckpunkte der Bundesregierung zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten vom 2. Oktober 2018, S. 2.

27 Für die tatsächlich zu veranschlagende Voraufenthaltszeit müssen zu den zweieinhalb Jahren aber noch die zuvor für § 60c AufenthG erforderlichen mindestens zwölfmonatige Duldung sowie die vorausgehende Dauer des Asylverfahrens hinzugerechnet werden; je nach Dauer des Asylverfahrens wird man also von einer mindestens vierjährigen Voraufenthaltszeit ausgehen müssen.

28 Mit Ausnahmen für Alleinerziehende.

halb der letzten zwölf Monate eigenständig gesichert haben und über hinreichende mündliche Kenntnisse der deutschen Sprache²⁹ verfügen.

Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass damit hohe Hürden aufgestellt werden. Womöglich wird nur eine sehr geringe Personenzahl sie erfüllen können.

I. Rückwirkend zu prüfende Sicherung des Lebensunterhalts

Bei keinem Aufenthaltstitel³⁰ des AufenthG wird tatbestandlich eine rückwirkend für die Vergangenheit zu ermittelnde Sicherung des Lebensunterhalts gefordert. Zwar muss der Antragsteller bzw. die Antragstellerin bei allen außer den humanitären Aufenthaltstiteln den Lebensunterhalt eigenständig sichern. Erforderlich ist dabei nach der Rechtsprechung aber nur „(...) die positive Prognose, dass der Lebensunterhalt des Ausländers in Zukunft auf Dauer ohne Inanspruchnahme anderer öffentlicher Mittel gesichert ist.“³¹ Hier besteht ein systematischer Widerspruch: Die Duldung vermittelt als reines Vollzugshindernis den deutlich schwächeren Rechtsstatus als ein Aufenthaltstitel. Dennoch soll die Beschäftigungsduldung höhere Anforderungen stellen, als sie bei jedem Aufenthaltstitel gestellt werden. Der Deutsche Verein regt an, die Sicherung des Lebensunterhalts auf eine Prognose wie bei Aufenthaltstiteln zu beschränken.

II. Identitätsklärung: Frist und tatbestandliche Ausweitung auf den Ehegatten

Gemäß § 60c Abs. 1 Nr. 1 AufenthG-E müssen die Identitäten sowohl der ausreisepflichtigen Person als auch der Ehegattin bzw. des Ehegatten oder der Lebenspartnerin bzw. des Lebenspartners geklärt sein. Je nach Zeitpunkt der Einreise ist auch hier die Frist, bis zu der die Klärung erfolgt sein muss, in den Ziffern a) bis d) unterschiedlich ausgestaltet. In Bezug auf die Frist verweist der Deutsche Verein entsprechend auf die oben B.V. 1 genannten Argumente, wonach eine Klärung der Identität erst zum Zeitpunkt der Beantragung der Duldung gefordert werden sollte.

III. Mindestens zwölfmonatige vorangegangene Duldung

Der ausreisepflichtige Ausländer bzw. die ausreisepflichtige Ausländerin muss gemäß § 60c Abs. 1 Nr. 2 AufenthG-E seit mindestens zwölf Monaten im Besitz einer Duldung gewesen sein. Das schränkt den Personenkreis, auf den die Neuregelung angewandt werden könnte, erheblich ein. Der Deutsche Verein regt eine Verkürzung der in § 60c Abs. 1 Nr. 2 AufenthG-E vorgesehenen Frist an.

²⁹ Das entspricht dem Niveau A 2 des gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens.

³⁰ Aufenthaltstitel ist der übergreifende Begriff für alle nach dem AufenthaltsgG legalen Formen des Aufenthalts, also Visum, Aufenthaltserlaubnis, Blaue Karte EU, ICT-Karte, Mobile-ICT-Karte, Niederlassungserlaubnis oder Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU.

³¹ BVerwG, Urteil vom 29. November 2012, 1 C 4.12, Rdnr. 25.

Der Wortlaut „seit“ fordert zudem einen ununterbrochenen Besitz einer Duldung; selbst kurzfristige oder unverschuldete Unterbrechungen, zu denen es z.B. bei verzögerter Ausstellung der Anschlussduldung infolge behördlicher Überlastung kommen kann, führen zu einer neuen Jahresfrist. Der Deutsche Verein regt an, das Wort „seit“ zu streichen und darauf abzustellen, dass die Person sich insgesamt mindestens für die in § 60c Abs. 1 Nr. 2 AufenthG-E festzulegende Dauer geduldet in Deutschland aufgehalten hat und im Zeitpunkt der Erteilung der Beschäftigungsduldung im Besitz einer Duldung ist.

IV. 18-monatige Vorbeschäftigung von mindestens 35 Wochenstunden

Gemäß § 60c Abs. 1 Nr. 3 AufenthG-E muss der ausreisepflichtige Ausländer bzw. die ausreisepflichtige Ausländerin seit mindestens 18 Monaten einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von mindestens 35 Stunden pro Woche nachgegangen sein, wobei für Alleinerziehende nur eine 20-Stunden-Beschäftigung erforderlich ist.

Der Deutsche Verein regt auch hier an, die erforderliche Dauer der vorangegangenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu verkürzen. Hierdurch würde man früher Rechtssicherheit für die Betroffenen ebenso wie für Arbeitgeber schaffen. Auch wäre der integrationspolitisch zu begrüßende Übergang in eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25b AufenthG-E früher möglich.

Darüber hinaus stellt sich auch hier das Problem, dass die Formulierung „seit“ mindestens 18 Monaten eine ununterbrochene Beschäftigung voraussetzt. Auch bei der Beschäftigung kann es ohne Verschulden des Arbeitnehmers bzw. der Arbeitnehmerin zu (kurzzeitigen) Unterbrechungen kommen. Der Deutsche Verein regt an, das Wort „seit“ zu streichen und neben einer Mindestbeschäftigungsdauer für die in § 60c Abs. 1 Nr. 3 AufenthG-E, für die eine bestimmte Rahmenfrist festgelegt werden mag (etwa 12 Monate in den letzten 18 Monaten) eine Mindestbeschäftigungsdauer des aktuellen Arbeitsverhältnisses (etwa drei Monate) vorzusehen.

D. Ausweitung des Arbeitsverbots

Bislang besteht ein absolutes Arbeitsverbot gemäß § 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 AufenthG für Geduldete aus sicheren Herkunftsstaaten, deren Asylantrag abgelehnt wurde. Das Arbeitsverbot soll also bislang dazu beitragen, die Asylantragstellung für Personen aus sicheren Herkunftsstaaten unattraktiv zu machen.

Nun wird es gemäß § 60a Abs. 6 AufenthG-E ausgeweitet auf alle Personen aus sicheren Herkunftsstaaten, auch wenn sie keinen Asylantrag gestellt oder diesen zurückgenommen haben. Damit wird das Instrument der sicheren Herkunftsstaaten vom Asylverfahrensrecht gelöst. Hierdurch werden dem genannten Personenkreis ein rechtssicherer Aufenthalt und eine Bleibeperspektive trotz zunehmender Integration verwehrt.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit über 130 Jahren das Forum des Sozialen

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer, der privatgewerblichen Anbieter sozialer Dienste und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der Sozialen Arbeit, der Sozialpolitik und des Sozialrechts. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation. Der Deutsche Verein wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

www.deutscher-verein.de

E-Mail info@deutscher-verein.de