



Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung

29. März 2019

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung (BT-Drs. 19/8286) enthält Aspekte, die ursprünglich Teil des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (FEG) waren (BT-Drs. 19/8285). Sie wurden dann aber aus dem FEG herausgelöst und in ein eigenes Gesetz überführt. Dies ist zu begrüßen, denn im FEG geht es um Fachkräfte, die noch im Ausland leben. Dagegen betrifft das Duldungsgesetz vor allem Personen, deren Asylantrag abgelehnt wurde, die schon in Deutschland leben und jetzt ein Bleiberecht erhalten sollen, unabhängig von ihrer beruflichen Qualifikation. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung wurde Mitte März dem Bundestag zugeleitet, zusammen mit einer Gegenäußerung zum entsprechenden Beschluss des Bundesrats. Nun stehen die Beratungen im Bundestag an. Der SVR nimmt dies zum Anlass zu einer ausführlichen Stellungnahme; die zentralen Aspekte vorweg in Kürze:

- Der SVR begrüßt die Präzisierungen im Bereich der Ausbildungsduldung, die das Gesetz vornimmt. Denn diese wurde von den Ländern bislang sehr unterschiedlich umgesetzt. Diese Klarstellungen erhöhen hoffentlich die Rechtssicherheit für Unternehmen und die betreffende Personengruppe. Auch die Erweiterung um Personen in Assistenz- und Helferausbildungen ist zu begrüßen.
- Ebenso befürwortet der SVR die neu geschaffene Option einer Beschäftigungsduldung. Diese eröffnet gut integrierten ausreisepflichtigen Personen und ihrer Kernfamilie eine dauerhafte Bleibeperspektive. Dabei ist anzuerkennen, dass der Entwurf eine schwierige rechtliche Gratwanderung zwischen zwei gegenläufigen Gefahren meistern muss: Einerseits könnte die Regelung Pull-Effekte entwickeln; andererseits könnte ihr Anwendungsbereich eher klein sein, weil für eine Beschäftigungsduldung bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein müssen.
- Der Gesetzentwurf operiert an der Schnittstelle zwischen Migrationssteuerung und Integrationsförderung. Entsprechend versucht er, Interessen zu vereinbaren, die sich strukturell widersprechen.¹ So geht er den einen zu weit in die eine, den anderen zu weit in die andere Richtung. Dabei ist sowohl der Steuerungs- wie auch der Integrationsaspekt legitim und berechtigt. Der SVR plädiert dafür, dies bei den Beratungen im Blick zu behalten. Entsprechend sollte auf eine Balance geachtet und das Gesetz nicht einseitig nur aus der Perspektive der Steuerung oder der Integration betrachtet werden.

Die folgenden Ausführungen beschreiben zunächst den Inhalt des Gesetzentwurfs. Dann wird auf den bisherigen Verlauf der Diskussion eingegangen. In einem abschließenden Fazit wird der Entwurf bewertet und in den politischen bzw. gesetzgeberischen Kontext eingeordnet.

¹ S. dazu mit Blick auf das Integrationsgesetz auch Thym 2016: 241, 250.



1 Zum Inhalt des Gesetzentwurfs

Kern des Gesetzentwurfs ist, aus dem allgemeinen Duldungstatbestand des § 60a AufenthG bestimmte Fallgruppen herauszulösen und in zwei neuen Paragraphen niederzulegen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Regelungen, die den bestehenden rechtlichen Rahmen nur abwandeln (s. Kap. 1.1), und solchen, die neue rechtliche Möglichkeiten schaffen (s. Kap. 1.2). Entsprechend unterscheiden sich auch die Voraussetzungen für die Erteilung einer Duldung.

1.1 Zur Neufassung der Ausbildungsduldung

Eine zentrale Neuerung im Rahmen des Integrationsgesetzes (BGBl. I vom 31.07.2016, S. 1639) war die Einführung eines **Duldungsanspruchs für Auszubildende** nebst daran anschließender **Gelegenheit zur regulären Arbeitsaufnahme** (§ 60a II 4–12 AufenthG i. V. m. § 18a AufenthG). Durch das nunmehr verhandelte Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung (Art. 1 Nr. 5) werden die bislang als Unterfall allgemeiner Duldungsnormen konzipierten Regelungen zur Ausbildungsduldung in eine eigene Norm überführt (§ 60b AufenthG-E). Dies ist übersichtlicher als der Status Quo. Die **Norm bezieht sich wiederum auf zwei verschiedene Personengruppen**, die danach unterschieden werden, wann sie die Ausbildung aufnehmen.

Zum personellen Anwendungsbereich

§ 60b I 1 Nr. 1 AufenthG-E betrifft zum einen **Personen, die bereits während des Asylverfahrens** (und damit als Asylsuchende) entweder **eine qualifizierte Berufsausbildung** in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf **aufgenommen haben** (§ 60b I 1 Nr. 1a AufenthG-E). Zusätzlich wird nun die Möglichkeit eingeführt, eine Ausbildungsduldung für eine Assistenz- oder Helferausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf zu erhalten, an die eine entsprechende qualifizierte Berufsausbildung anschließen kann, für die ihnen ein Ausbildungsplatz zugesagt wurde (§ 60b I 1 Nr. 1b AufenthG-E). Allerdings erfasst diese neue Ausbildungsduldung für Helfertätigkeiten nur Ausbildungsberufe, bei denen die Bundesagentur für Arbeit einen Engpass festgestellt hat. Dass nun auch **Personen in Assistenz- oder Helferausbildungen** einen Duldungsanspruch unter bestimmten Umständen erhalten sollen, **erweitert also die Möglichkeiten für eine Ausbildungsduldung**. Bislang steht eine solche nur Personen offen, die eine qualifizierte Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf aufgenommen haben (§ 60a II 4 AufenthG). Der **SVR begrüßt diese Erweiterung** nicht zuletzt auf einer grundsätzlichen Ebene: Er hatte in seinem Jahresgutachten 2017 empfohlen, die Berufsausbildung allgemein stärker zu modularisieren. Das soll die Schwelle für den Berufseinstieg senken, gerade für Personen, die mit dem deutschen System der Berufsausbildung wenig vertraut sind (SVR 2017a: 16, 134, 154). Dieser Ansatz wird nun für ein bestimmtes Segment der Flüchtlingsbevölkerung aufgegriffen und umgesetzt.

Neben Personen, die bereits während des Asylverfahrens eine Ausbildung aufgenommen haben, bezieht sich das Gesetz zum anderen auch auf **Personen, deren Asylantrag abgelehnt wurde und die nun eine Duldung besitzen** (§ 60b I 1 Nr. 2 AufenthG-E). Die Erweiterung des § 60b I 1 Nr. 1b AufenthG-E gilt auch für diese Gruppe. Beide Gruppen haben einen **Rechtsanspruch auf eine Ausbildungsduldung**, wenn sie die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen.

Erteilungsvoraussetzungen für eine Ausbildungsduldung

Neu und politisch umstritten ist eine zeitliche Vorgabe, die der Bundesrat zutreffend als „Karenzzeit“ bezeichnet (BR-Drs. 8/19: Nr. 5): Die in § 60b I 1 Nr. 2 AufenthG-E erfassten Personen sollen **nur dann eine Ausbildungsduldung erhalten, wenn sie bereits seit sechs Monaten geduldet sind** (§ 60b II Nr. 2 AufenthG-E). Im aktuellen Recht ist die Aufnahme einer Ausbildung dagegen unter bestimmten Umständen ein Grund, abgelehnten Asylbewerbern und Asylbewerberinnen eine Duldung zu erteilen (§ 60a II 4 AufenthG). **Dieser Effekt, dass Ausbildung eine Duldung ggf. sofort begründen kann, soll nun entfallen**. Die **Einführung der**



Sechsmonatsfrist in § 60b II Nr. 2 AufenthG-E wurde von verschiedenen Seiten abgelehnt² und als Verschärfung kritisiert.³ Letzteres überzeugt jedoch nur, wenn man die Fristen streng numerisch vergleicht: Bislang war im Gesetz nicht eindeutig vorgegeben, wie viel Zeit die Ausländerbehörden haben, um nach einem ablehnenden Asylbescheid eine Rückführung vorzubereiten. Nun wurde klargestellt, dass dies innerhalb von sechs Monaten geschehen soll. Aufschlussreich ist hier die Entstehungsgeschichte des Integrationsgesetzes, mit dem die Ausbildungsduldung erstmals eingeführt worden war: Schon damals wurde den Ausländerbehörden ein gewisser Zeitraum zugestanden, um nach einem abgelehnten Asylantrag zunächst die Rückführung zu organisieren, bevor eine Ausbildungsduldung erteilt wurde. Als Beispiel für eine „bevorstehende Maßnahme zur Aufenthaltsbeendigung“ galt vielerorts, dass ein Verfahren zur Beschaffung eines Passersatzpapiers eingeleitet wurde.⁴ In der Gesetzesbegründung zum Regierungsentwurf des Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung wird nun jedoch klargestellt, dass eine Aufforderung zu Pass- oder Passersatzbeschaffung keine vergleichbar konkrete Vorbereitungsmaßnahme zur Abschiebung darstellt (BT-Drs. 19/8286, S. 16). Dies relativiert die Einführung der beschriebenen sechsmonatigen Karenzzeit, die als zusätzliche Hürde erscheint. Tatsächlich macht die **zeitliche Klarstellung** den Zweck der Ausbildungsduldung sehr viel deutlicher als das derzeitige Recht.⁵ Im **Umgang mit Personen, deren Asylantrag abgelehnt wurde, hat zunächst der ordnungspolitische Aspekt Vorrang**: Nach einem rechtskräftigen Ablehnungsbescheid sollte der Antragsteller oder die Antragstellerin in das Herkunfts- oder ein Drittland zurückkehren.⁶ Der Vorrang der Rückführung als solcher ist nicht neu; er ist schon jetzt Teil des Rechts (§ 60a II 4 letzter Halbsatz AufenthG). Neu ist nur, dass er nun für einen klar bestimmten Zeitraum gelten soll. **Die Einführung der Sechsmonatsfrist schafft also im Vergleich zum Status quo Klarheit und Rechtssicherheit** und wird daher vom SVR begrüßt.

Zu den **Voraussetzungen** gehört zudem eine **geklärte Identität**.⁷ Diese **Vorgabe als solche** ist **kaum strittig**; schließlich eröffnet die Ausbildungsduldung unter bestimmten Voraussetzungen (über die Anschlussfähigkeit an § 25b oder § 18a AufenthG) perspektivisch Wege in einen Daueraufenthalt. Gestritten wurde in den Beratungen aber darüber, welche Dokumente die Antragstellenden zur Klärung beibringen müssen und welche Konsequenzen es hat, wenn die Identitäts(auf)klärung ohne Verschulden der Antragstellenden fehlschlägt. Die Gesetzesbegründung stellt nun klar, dass „in Fällen, in denen kein Pass oder anderes Identitätsdokument mit Lichtbild vorliegt“, die Identität „auch durch andere geeignete Mittel“ nachgewiesen werden kann (S. 15). Sie verweist insbesondere auf „geeignete amtliche Dokumente aus dem Herkunftsstaat ohne biometrische Merkmale [...], wie beispielsweise eine Geburtsurkunde, Heiratsurkunde, Meldebescheinigung, Schulzeugnisse oder Schulbescheinigungen“ (S. 15). Durch eine zusätzliche Regelung wird diese Voraussetzung weiter entschärft: Die (in § 60b II Nr. 3a–c festgelegte) **Frist für die Identitätsklärung** gilt als **gewahrt, wenn die betreffende Person innerhalb dieser Frist alle erforderlichen und ihr zumutbaren Maßnahmen zur Klärung der Identität ergriffen hat**, auch wenn ihre Identität erst nach dieser Frist geklärt werden kann. Darüber hinaus ist ein **Generalmessen** vorgesehen: Die Ausländerbehörden können nach eigenem Ermessen unabhängig von den Vorschriften in § 60b II Nr. 3 Abs. 2 AufenthG-E einen Aufenthaltstitel nach § 60b I 1 AufenthG-E erteilen, wenn die betreffende Person die erforderlichen und ihr zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen hat (§ 60b VII AufenthG-E). Damit wurde dem

² S. beispielsweise BR-Drs. 8/19: Nr. 5.

³ S. beispielsweise http://fluechtlingsrat-berlin.de/wp-content/uploads/proasyl_feg.pdf, S. 4.

⁴ Daraufhin forderten einige Ausländerbehörden einen gewissen Personenkreis pauschal dazu auf, sich einen Passersatz zu beschaffen. Diese Aufforderung sollte verhindern, dass die Voraussetzung für eine Duldung nach § 60a II 4 AufenthG eintreten (s. auch VGH München, Beschl. v. 15.12.2016 – 19 CE 16.2025; BeckRS 2016, 56088).

⁵ Der Auffassung des Bundesrats (BR-Drs. 8/19: 4), dass mit der Einführung „einer Karenzzeit von sechs Monaten“ der „Anwendungsbereich erheblich reduziert“ würde, ist somit zu widersprechen.

⁶ S. auch die zutreffende Entgegnung der Bundesregierung (BT-Drs. 19/8286: 32) auf den Vorschlag des Bundesrats, die Voraussetzung einer sechsmonatigen Duldung in § 60b II Nr. 2 AufenthG-E ersatzlos zu streichen (BR-Drs. 8/19: Nr. 5).

⁷ § 60b II Nr. 3a–c AufenthG-E bestimmt je nach dem Zeitraum der Einreise unterschiedliche Fristen, innerhalb derer die Identität geklärt sein muss.



Petition des SVR (2018: 8) Rechnung getragen, „die an sich nachvollziehbare Voraussetzung einer geklärten Identität durch eine Verschuldensklausel zu ergänzen, die Ausnahmen für Personen ermöglicht, denen eine nicht erfolgte Identitätsklärung nicht zuzurechnen ist“.

Für **mehr Rechtsklarheit** dürfte auch sorgen, dass bestimmt wird, was konkret unter Maßnahmen der Aufenthaltsbeendigung zu verstehen ist (§ 60b II Nr. 5a–e AufenthG-E). Denn wenn entsprechende Maßnahmen eingeleitet sind, ist das ein Grund, die Ausbildungsduldung zu versagen (§ 60a II 4 AufenthG bzw. § 60b II Nr. 5 AufenthG-E). Gerade dies war nach der Gesetzesbegründung ein Einfallstor für unterschiedliche Praktiken der Länder. Dazu werden nicht mehr nur Regelbeispiele genannt, sondern in einem geschlossenen Katalog entsprechende Maßnahmen aufgeführt. Dies lässt eine **einheitlichere Umsetzung in den Ländern** erwarten. Als konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung werden Tatbestände aufgeführt, die vergleichsweise klar abgesteckt und eingrenzbar sind. Genannt werden z. B. die Veranlassung einer ärztlichen Untersuchung zur Feststellung der Reisefähigkeit (§ 60b II Nr. 5a AufenthG-E), eine Antragstellung seitens des Ausländers auf finanzielle Förderung seiner freiwilligen Rückkehr (§ 60b II Nr. 5b AufenthG-E)⁸, die Einleitung der Buchung von Transportmitteln für die Abschiebung (§ 60b II Nr. 5c AufenthG-E) sowie ein Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats gemäß Art. 20 Abs. 1 der VO (EU) Nr. 604/2013 (§ 60b II Nr. 5c AufenthG-E; ‚Dublin‘-Fälle). **Vergleichsweise offen definiert sind allerdings die ebenfalls in dem Katalog aufgeführten vergleichbar konkreten Vorbereitungsmaßnahmen zur Abschiebung** des Ausländers bzw. der Ausländerin, es sei denn, es ist von vornherein absehbar, dass diese nicht zum Erfolg führen (§ 60b II Nr. 5d AufenthG-E). Hier wurde mit einiger Berechtigung moniert, dass dieser Passus eine sehr unterschiedliche Handhabung durch die Länder ermöglichen könnte. Der Bundesrat schlägt in seiner Stellungnahme (BR-Drs. 8/19: Nr. 9) vor, § 60b II Nr. 5d AufenthG-E ersatzlos zu streichen. In ihrer Gegenäußerung dazu kündigt die Bundesregierung entsprechende Klarstellungen in der Gesetzesbegründung an⁹ (siehe BT-Drs. 19/8286: 34). Es bleibt abzuwarten, ob diese das Merkmal hinreichend klar bestimmen.

Fazit und Einordnung der Ausbildungsduldung

§ 60b AufenthG-E nimmt zwei verschiedene Personengruppen in den Blick. Eine davon sind diejenigen, denen es gelingt, bereits vor Abschluss des Asylverfahrens eine Ausbildung aufzunehmen. Damit haben sie unter Beweis gestellt, dass sie engagiert und aus der Sicht des Ausbildungsbetriebs grundsätzlich für eine Ausbildung geeignet sind. Im dritten Quartal 2018 dauerte es im Durchschnitt 6,1 Monate, bis die Behörden über einen Asylantrag entschieden hatten (BT-Drs. 19/7552: 3). Insofern dürfte es nur wenigen gelungen sein, in der Zeit bis zur behördlichen Erstentscheidung eine Ausbildung aufzunehmen. Die neue Ausbildungsduldung folgt somit auch der Grundidee, ein außergewöhnliches Integrationsengagement zu belohnen. Dass nun auch **Personen in Assistenz- oder Helferausbildungen** einen Duldungsanspruch unter bestimmten Umständen erhalten sollen, **erweitert die Möglichkeiten für eine Ausbildungsduldung und ist aus Sicht des SVR zu begrüßen**. Spiegelbildlich erkennt § 60b I Nr. 2 i. V. m. § 60b II Nr. 2 AufenthG-E an, dass Aspekte der Integration und Aufenthaltsverfestigung mehr Gewicht erhalten, wenn der gesetzlich bestimmte sechsmonatige „Abschiebecountdown“ (so schon SVR 2018: 7) nicht genutzt werden konnte, um die betreffende Person zurückzuführen.

1.2 Zur Einführung der Beschäftigungsduldung

Anders als die Regelungen zur Ausbildungsduldung **betritt die Beschäftigungsduldung** (§ 60c AufenthG-E) **Neuland** und **schafft neue Bleibemöglichkeiten**. Hiermit trägt die Bundesregierung der Tatsache Rechnung, dass in Deutschland mittlerweile nicht wenige Personen leben, deren Asylantrag rechtskräftig abgelehnt

⁸ Dass die Beantragung von Mitteln zur freiwilligen Ausreise als konkrete Maßnahme zur Aufenthaltsbeendigung aufgefasst werden soll (§ 60b II Nr. 5b AufenthG-E), wird vom Bundesrat kritisiert (BR-Drs. 8/19: Nr. 8).

⁹ Die Gesetzesbegründung (S. 16) nennt als Beispiele einer vergleichbar konkreten Vorbereitungsmaßnahme, dass vor der Antragstellung ein Termin bei der Botschaft des Herkunftsstaats vereinbart wurde, um die Rückführung vorzubereiten, auch wenn der Termin selbst erst einige Zeit nach der Antragstellung angesetzt ist, ein Antrag auf Anordnung der Sicherungshaft (§ 62 III AufenthG) oder des Ausreisegewahrsams (§ 62b AufenthG) sowie die Ankündigung des Widerrufs einer Duldung nach § 60a V AufenthG.



wurde, die ausreisepflichtig sind, der Verpflichtung zur freiwilligen Ausreise nicht nachkommen und aus tatsächlichen, rechtlichen, dringenden humanitären oder persönlichen Gründen auch nicht zurückgeführt werden können und deshalb eine Duldung erhalten. **Denjenigen von ihnen, die durch eine nachhaltige Beschäftigung ihren Lebensunterhalt selbst sichern und gut integriert sind, soll die neue Beschäftigungsduldung einen rechtssicheren Aufenthalt ermöglichen und eine Bleibeperspektive eröffnen.** Zentrale Voraussetzungen für eine Beschäftigungsduldung sind, dass die betreffende Person seit mindestens 12 Monaten geduldet ist, ihre Identität geklärt ist, sie seit 18 Monaten in einem Arbeitsverhältnis mit mindestens 20 Arbeitsstunden pro Woche steht (35 Stunden im Regelfall) und ihr Lebensunterhalt gesichert ist; außerdem muss sie straffrei sein und über hinreichende mündliche Sprachkenntnisse verfügen.

Personen, die diese Voraussetzungen erfüllen, und ihre Ehegatten erhalten künftig **eine Beschäftigungsduldung für 30 Monate** mit der Option, anschließend einen Aufenthaltstitel nach § 18a oder § 25b AufenthG zu erlangen. **Damit haben einzelne Antragsteller bzw. Familien die Chance, mittelfristig einen dauerhaften Aufenthaltstitel zu erhalten.** Die Beschäftigungsduldung belohnt also Geduldete, die ihren Lebensunterhalt sichern und wichtige Schritte zur Integration bereits gemeistert haben. Mit der eigentlichen Idee von Duldung – eine Ausreisepflicht zu bestätigen, die (faktisch oder rechtlich) nicht vollzogen werden kann – hat die Beschäftigungsduldung also nur dem Begriff nach zu tun. Es handelt sich vielmehr um eine Sonderform der Legalisierung, die rechtlich klar vorgezeichnet ist.

Beschäftigungsduldung, Aufenthaltserlaubnis und Weg in den Daueraufenthalt

Personen mit einer Beschäftigungsduldung nach § 60c und ihre Ehegatten haben die Option auf einen Aufenthaltstitel und damit in den Daueraufenthalt. Als ‚Legalisierungsbrücke‘ dient hier § 25b AufenthG (Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration), wobei die Einzelheiten seit der Veröffentlichung des ersten Referentenentwurfs neu justiert wurden. In der im Bundeskabinett verabschiedeten Fassung des Gesetzentwurfs wurde der Zugang zu einem Aufenthaltstitel nach § 25b etwas erschwert: Er setzt nun 30 Monate einer Beschäftigungsduldung nach § 60c voraus und nicht mehr 24 Monate wie im Referentenentwurf (§ 25b VI dort). Gegenüber dem Standardfall ist dies allerdings immer noch eine deutliche Bevorzugung: Nach § 25b I Nr. 1 AufenthG wird üblicherweise bei nachhaltiger Integration ein Aufenthaltstitel nach 72 bzw. 96 Monaten erteilt. Neu ist die Voraussetzung der hinreichenden mündlichen Deutschkenntnisse (§ 25b VI AufenthG-E).

Singular und Plural bei den Erteilungsvoraussetzungen

Die Rechtsfolge von § 60c AufenthG-E ist, dass **ausreisepflichtigen Ausländern bzw. Ausländerinnen und ihren Ehegatten gemäß § 60a II 3 AufenthG eine Duldung für 30 Monate erteilt wird.** Die Rechtsfolge ist also stets im Plural und erfasst den Ehegatten. Bei den Voraussetzungen ist allerdings zu unterscheiden, ob nur die ausreisepflichtige Person sie erfüllen muss oder auch deren Ehegatte. Hier zeigt sich eine wirk-same Möglichkeit, durch eine bestimmte Ausgestaltung bzw. eine Änderung des Numerus das Gesetz strenger zu fassen oder zu lockern. Tab. 1 zeigt, wie die einzelnen Merkmale¹⁰ zu § 60c AufenthG-E im Referentenentwurf des FEG und im Gesetzentwurf der Bundesregierung definiert sind.

In der öffentlichen Diskussion herrscht die Ansicht vor, dass die Voraussetzungen die Erteilung einer Beschäftigungsduldung verhindern oder zumindest grenzwertig hoch seien.¹¹ Diese Ansicht sollte angesichts der Darstellung in Tab. 1 zumindest relativiert werden. Gerade die Merkmale, die ein aktives Tun erfordern (2 bzw. 3, 3 bzw. 4, 4 bzw. 5 und 5 bzw. 6) und nicht lediglich ein Unterlassen (6 bzw. 7 und 7. bzw. 8),

¹⁰ Nicht aufgeführt ist das Merkmal aus § 60c I Nr. 9 AufenthG-E (Gesetzentwurf), da es sich der Numerus-Frage entzieht: Über die elterliche Erziehungsverantwortung betrifft es automatisch sowohl die eine Person, die eine Duldung erhält und den Lebensunterhalt sichert, als auch ihren Ehegatten. Die Erteilung einer Duldung nach § 60c setzt somit auch voraus, dass die in der familiären Gemeinschaft lebenden minderjährigen ledigen Kinder im schulpflichtigen Alter tatsächlich nachweislich die Schule besuchen, dass bei ihnen keiner der Fälle in § 54 II Nr. 1–2 AufenthG vorliegt und sie nicht wegen einer vorsätzlichen Straftat nach § 29 I 1 Nr. 1 des Betäubungsmittelgesetzes (unerlaubter Anbau oder Herstellung von Betäubungsmitteln oder Handel damit) rechtskräftig verurteilt wurden.

¹¹ S. beispielsweise die Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins (2018: 15) zum FEG: Darin ist die Rede von „Hürden“, die „bei Kenntnis der derzeitigen Praxis der Ausländerbehörden nicht bzw. kaum zu nehmen“ sind.



sind nahezu ausschließlich im Singular formuliert, sodass der Ehegatte sie nicht erfüllen muss. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung verlangt darüber hinaus – abweichend von dem Vorschlag im Referentenentwurf – von den Ehegatten keinen Nachweis deutscher Sprachkenntnisse.

Tab. 1 Voraussetzungen für eine Beschäftigungsduldung (§ 60c I AufenthG)

	Ref.-entw.	Gesetzentwurf
geklärte Identität (1) (1)	Plural	Plural
Duldung seit 12 Monaten (2) (2)	Singular	Singular
sozialversicherungspfl. Besch. seit 18 Monaten (2) (3) ¹²	Singular	Singular
Sicherung des Lebensunterhalts in der Vergangenheit (3) (4)	Singular	Singular
Sicherung des Lebensunterhalts in der Gegenwart (4) (5)	Singular	Singular
hinreichende deutsche Sprachkenntnisse (5) (6)	Plural	Singular
keine Verurteilung wegen Straftat (6) (7)	Plural	Plural
keine Bezüge zu extremistischen Organisationen (7) (8)	Plural	Plural
Teilnahme an Integrationskurs (9) (10)	Plural	Plural

Anm.: in Klammern die jeweilige Nummerierung im Referentenentwurf des FEG und im Gesetzentwurf zum Duldungsgesetz

Quelle: eigene Zusammenstellung

Insgesamt ist der [Gesetzentwurf der Bundesregierung](#) gegenüber dem Referentenentwurf [an einigen Stellen](#) also „[duldungsfreundlicher](#)“, [weil er die Voraussetzungen absenkt](#). Neu ist darin z. B. eine Spezialklausel, die die regelmäßige Arbeitszeit für Alleinerziehende auf 20 Wochenstunden festlegt (im Regelfall 35 Stunden) und damit auf eine klassische Halbtags- bzw. Teilzeitbeschäftigung (§ 60c I Nr.3 AufenthG-E). Zudem stellt der Gesetzentwurf der Bundesregierung klar, dass der geforderte Sprachnachweis sich nur auf mündliche Sprachkenntnisse bezieht.¹³ Darüber hinaus ergänzt er zum Merkmal der Identitätsklärung in § 60c I Nr. 1 AufenthG-E eine Verschuldensklausel: Wenn die in § 60c I Nr. 1a–d AufenthG-E gesetzte Klärungsfrist überschritten wird, gilt sie dennoch als gewahrt, sofern die betreffende Person und ihr Ehegatte innerhalb der genannten Frist alle erforderlichen und zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen haben und für die verspätete Identitätsklärung nicht verantwortlich sind. Schließlich nennt die Kabinettsfassung zwar auch die Teilnahme an einem Integrationskurs und dessen erfolgreichen Abschluss als Voraussetzung (§ 60c I Nr. 10 AufenthG-E). Der Abbruch eines solchen Kurses ist danach aber nicht duldungsschädlich, wenn die ausreisepflichtige Person oder ihr Ehegatte ihn nicht zu vertreten haben. Im Referentenentwurf war dies nicht vorgesehen bzw. in dieser Form nicht klargestellt.

Als [Restriktion gegenüber dem Referentenentwurf](#) zu sehen ist die im Gesetzentwurf erfolgte [Ergänzung der Schulpflichtvoraussetzung](#). Duldungsausschließend ist nunmehr nicht nur ein fehlender Nachweis tatsächlichen Schulbesuchs minderjähriger und schulpflichtiger Kinder, sondern auch bei den Kindern vorliegende Fälle des § 54 II Nr. 1–2 AufenthG (Ausweisungsinteresse bei besonderen Straftaten) und Verurteilungen aufgrund vorsätzlicher Straftaten nach § 29 I 1 Nr. 1 BtmG (s. dazu auch Fn. 10).

Fazit und Einordnung zur Beschäftigungsduldung

Die Tatbestandsvoraussetzungen nach § 60c AufenthG-E sollten nicht losgelöst von der Rechtsfolge beurteilt werden. [Die Beschäftigungsduldung \(§ 60c AufenthG-E\) eröffnet gut integrierten Personen bzw. Familien, deren Asylantrag abgelehnt wurde, die Möglichkeit, über mehrere Etappen einen Daueraufenthalt zu erlangen](#). Dies rechtfertigt, dass diese Option nicht allen Geduldeten eröffnet wird, sondern nur jenen,

¹² Die Verschiebung ergibt sich aus redaktionellen Umstellungen: Im Referentenentwurf des FEG regelt Nr. 2 die Voraussetzungen von 12 Monaten Duldung und 18 Monaten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung kombiniert; der Gesetzentwurf der Bundesregierung behandelt sie als zwei separate Voraussetzungen.

¹³ Im Referentenentwurf zum FEG, in dem die Neufassung der Regelungen zu den §§ 25b, 60b und 60c AufenthG-E noch enthalten war, war lediglich von ausreichenden Kenntnissen der deutschen Sprache die Rede, ohne weiter zu spezifizieren, ob damit auch schriftsprachliche Kompetenzen als erforderlich definiert werden.



die bereits berufliche Integrationsleistungen erbracht haben.¹⁴ Der Gesetzentwurf strebt daher nach einer Balance: Er versucht, die Voraussetzungen einerseits nicht unerfüllbar hoch zu setzen, andererseits aber auch nicht zu niedrig. Ob dies in jedem Detail überzeugend gelingt und wie vielen Personen und ihren Familien die neue Beschäftigungsduldung eine Perspektive bietet, wird durch eine Evaluation ihrer Umsetzung zu überprüfen sein.

2 Fazit und Einordnung des Entwurfs für ein Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung

Eine Gesamtbewertung des Gesetzentwurfs muss berücksichtigen, dass die erweiterte Ausbildungsduldung (§ 60b AufenthG-E) und die neue Beschäftigungsduldung (§ 60c AufenthG-E) zusätzliche Bleibemöglichkeiten schaffen, die die jetzt schon im Recht verankerten Legalisierungsoptionen (s. dazu z. B. SVR 2017b) ausbauen und ergänzen, aber nicht ersetzen. Erhalten bleibt etwa die Option, dass vollziehbar ausreisepflichtige Personen bereits nach 18 Monaten einen Aufenthaltstitel bekommen können, wenn die Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist und nicht absehbar ist, dass die Ausreisehindernisse wegfallen (§ 25 V AufenthG). Dieser Passus hat sich faktisch längst zur wichtigsten Option eines nachgelagerten Spurwechsels entwickelt, also eines Spurwechsels, der nach negativem Abschluss eines Asylverfahrens erfolgt.¹⁵ Außerdem sollte die Bewertung das geplante Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG) einbeziehen, für das dem Bundestag zeitgleich ein Regierungsentwurf zugegangen ist (BT-Drs. 19/8285): Dieses erweitert in signifikantem Umfang für beruflich qualifizierte Fachkräfte die Möglichkeiten, zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit einzureisen, und für Drittstaatsangehörige allgemein die Einreise zur Nachqualifikation (s. dazu SVR 2019). Damit besteht zumindest die Hoffnung, dass Personen, die keine Aussicht haben, als schutzbedürftig anerkannt zu werden, zukünftig eher über die neuen Möglichkeiten zum Zweck der Erwerbstätigkeit, der Arbeitsplatzsuche oder der Ausbildung einreisen. Die Frage, inwieweit ein nachgelagerter Spurwechsel vom Asyl in Ausbildung und Erwerbstätigkeit möglich sein soll, würde damit weniger drängend.

Literatur

- Deutscher Anwaltverein* 2018: Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins durch den Ausschuss Migrationsrecht zum Referentenentwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes, Berlin.
- SVR 2017a*: Chancen in der Krise. Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. Jahrgutachten 2017, Berlin.
- SVR 2017b*: ‚Spurwechsel‘ aus der Asyl- in die Erwerbsmigration. Chancen und Risiken. Positionspapier, Berlin.
- SVR 2018*: Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (FEG), Berlin.
- SVR 2019*: Stellungnahme zum Entwurf der Bundesregierung eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes. Berlin.
- Thym, Daniel* 2016: Integration kraft Gesetzes? Grenzen und Inhalte des „Integrationsgesetzes“ des Bundes, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 36: 8, 241–251.

¹⁴ Der Gesetzentwurf spricht mit Verweis auf Daten des Ausländerzentralregisters (Stand: November 2018) von 178.966 rechtskräftig abgelehnten Asylbewerbern und Asylbewerberinnen, die ausreisepflichtig sind, aber aus tatsächlichen, rechtlichen, dringenden humanitären oder persönlichen Gründen eine Duldung erhalten haben.

¹⁵ Laut BT-Drs. 19/3860 lebten in Deutschland zum 30.06.2018 52.311 Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 V AufenthG.



Impressum

Herausgeber

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH
Neue Promenade 6
10178 Berlin
Tel.: 030/288 86 59-0
Fax: 030/288 86 59-11
info@svr-migration.de
www.svr-migration.de

Verantwortlich

Dr. Cornelia Schu

© SVR GmbH, Berlin 2019

Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihm gehören sieben Stiftungen an. Neben der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung sind dies: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband und Vodafone Stiftung Deutschland.

Der Sachverständigenrat ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Expertengremium, das zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung bezieht und handlungsorientierte Politikberatung anbietet. Die Ergebnisse seiner Arbeit werden in einem Jahresgutachten veröffentlicht.

Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vorsitzender), Prof. Dr. Petra Bendel (Stellvertretende Vorsitzende), Prof. Dr. Hacı Halil Uslucan (Stellvertretender Vorsitzender), Prof. Dr. Claudia Diehl, Prof. Dr. Viola B. Georgi, Prof. Dr. Christian Joppke, Prof. Dr. Sieglinde Rosenberger, Prof. Dr. Daniel Thym und Prof. Dr. Hans Vorländer.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de