

Augsburg, den 20.12.2018

**„Gesetz über Duldung
bei Ausbildung und Beschäftigung“**

**Gesetzesentwurf der Bundesregierung
(Stand: 19.12.2018) im Praxistest**

Wertachstraße 29

86153 Augsburg

Tel. 0821/90799-38

bleiberecht@tuerantuer.de

www.tuerantuer.de

Tür an Tür
Integrationsprojekte gGmbH

1. Ausbildungsduhlung, § 60a Abs. 2 Satz 4 – Bisherige Problemlage:

- 1.1. § 60a Abs. 2 Satz 4 AufenthG findet in den Bundesländern unterschiedlich Anwendung. Mindestens neun Innenministerien der Länder haben eigens Erlasse an ihre jeweiligen Ausländerbehörden herausgegeben, um Klarheit zu schaffen. Die Anwendungshinweise des BMI vom 30.05.2017 waren nicht rechtsverbindlich und hatten daher keine Auswirkungen auf die Entscheidungspraxis jener Länder, die bereits Erlasse herausgegeben haben.
→ **Bundesweit uneinheitliche Rechtspraxis**
- 1.2. Auch die Erlasse der Innenbehörden ließen den zuständigen Ausländerbehörden einen weitreichenden Ermessensspielraum. Insbesondere in Ländern, die eine restriktivere Rechtspraxis pflegen, führte dies zur weitgehenden Verunmöglichung einer Ausbildungsduhlung. Während eigentlicher Zweck der Ausbildungsduhlung die Schaffung eines sicheren Aufenthaltsstatus während einer „Ausbildung“ trotz eines abgelehnten Asylverfahrens sein sollte, wird dieser Zweck in restriktiveren Bundesländern regelmäßig unterlaufen. Da eine Ausbildungsduhlung nicht erteilt werden darf, wenn bereits aufenthaltsbeendende Maßnahmen eingeleitet wurden, ist die Auslegung dessen, was unter aufenthaltsbeendenden Maßnahmen zu verstehen ist, höchst relevant. In Bayern hat sich beispielsweise die ausländerbehördliche Praxis durchgesetzt, wonach die Aufforderung zur Passbeschaffung durch die Ausländerbehörde nach abgelehntem Asylantrag eine aufenthaltsbeendende Maßnahme darstellt. Dadurch wurde die Möglichkeit zur Erteilung einer Ausbildungsduhlung, wenn die Ausbildung erst im Status der Duldung begonnen wird, faktisch abgeschafft.
→ Da eine Ausbildungsduhlung eher erteilt wird, wenn bereits während des Asylverfahrens mit der Ausbildung begonnen wurde, wird die Perspektive „Ausbildungsduhlung“ bereits während des Asylverfahrens für viele Geflüchtete und Beratungsstellen zu einem erstrebenswerten Ziel. Das heißt aber auch, dass Ausbildungen nicht in erster Linie begonnen werden, um sich zu qualifizieren, sondern **um ein Bleiberecht zu erhalten**. Zudem werden **Ausbildungen begonnen, obwohl Personen noch nicht ausbildungsreif sind**. Insbesondere mangelnde Sprachkenntnisse werden in den Berufsschulen vielfach zum Problem. Ein Ausbildungsabbruch hat dann negative Konsequenzen für Arbeitgeber sowie für die Geflüchteten, die in Folge eines Abbruchs vollziehbar ausreisepflichtig sind. Dass regelfinanzierte **Sprachkurse** (Integrationskurse und berufsbezogene Deutschsprachförderung) während des Asylverfahrens **derzeit nur für Asylbewerber/-innen aus fünf Herkunftsländern möglich** sind, bedeutet, dass auch der frühzeitige Weg in die Ausbildung und in Folge in eine Ausbildungsduhlung vielen

versperrt ist. Obwohl mangelnde Deutschkenntnis oder sonstige Lernschwierigkeiten beispielsweise durch **ausbildungsbegleitende Hilfen** gefördert werden könnten und obwohl der Lebensunterhalt trotz des oft geringen Ausbildungsentgelts durch **Berufsausbildungsbeihilfe** gesichert werden könnte, haben auch hierzu viele Asylbewerber/-innen **keinen Zugang** und werden so **keine Ausbildung und entsprechend keine Ausbildungsduhlung** erhalten können.

- 1.3. Der Antrag auf Ausbildungsduhlung beinhaltet nicht automatisch die Beschäftigungserlaubnis für die Ausbildung. Diese Beschäftigungserlaubnis muss eigens beantragt werden und wird im Ermessen von der Ausländerbehörde entschieden. Der Ermessensentscheidung liegen diverse Kriterien zugrunde (insbesondere Erfüllung der Mitwirkung zur Identitätsklärung (manche Ausländerbehörden verstehen darunter allein die Erfüllung der Passpflicht) und der Mitwirkungspflichten im Asylverfahren, Sprachkenntnisse sowie die Anerkennungsquote des Herkunftslandes des Antragstellenden). → Da es **keine Regelung bzgl. der Gewichtung der verschiedenen** (auch in den Bundesländern unterschiedlich bedeutsamen) **Ermessenskriterien** gibt, werden Anträge auf Erlaubnis einer Ausbildung häufig auch dann abgelehnt, wenn nur ein Ermessenskriterium gegen eine Erteilung spricht, alle anderen aber dafür.
- 1.4. Die Erteilung einer Ausbildungsduhlung sieht die Erfüllung der Passpflicht vor. In der Rechtspraxis haben sich bei fehlendem Pass aber offensichtlichem Bemühen um einen Pass sowie absehbarer Erteilung eines Passes durch die Behörden des Herkunftslandes Übergangsregelungen ergeben. So gibt es Ausländerbehörden, die auf Antrag einer Ausbildungsduhlung bei dargestellter Konstellation eine Ermessensduhlung erteilen. Dies ist einerseits begrüßenswert, da es eine vorübergehende Sicherheit für die Betroffenen bietet, nicht abgeschoben zu werden, andererseits bleibt eine große Restunsicherheit, da es immer wieder zu Schwierigkeiten bei der Passbeschaffung kommt, für die die Antragstellenden nichts können, die ihnen aber von Seiten der Ausländerbehörden in der Regel zugerechnet werden.
→ Der Antrag auf Ausbildungsduhlung führt vielfach nicht zu Rechtssicherheit. Betroffene, Arbeitgeber und Unterstützer/-innen sind dadurch vielfach verunsichert und haben – berechtigterweise – Sorge um den weiteren Verbleib der geflüchteten Person in Ausbildung und in Deutschland.

Das „Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung“ müsste im Interesse der Fachkräftesicherung die beschriebenen Probleme beheben. Im Folgenden wird daher der Referentenentwurf vom Dezember 2018 mit Blick auf die beschriebenen Probleme – insbesondere mit Blick auf die Neuregelungen zur Ausbildungsduhlung und zur Beschäftigungsduldung – geprüft.

2. Ausbildungsduhlung im Gesetzesentwurf der Bundesregierung, § 60b

Die Formulierung in § 60b Abs. 1 Satz 2 erwähnt Fälle „offensichtlichen Missbrauchs“ der Ausbildungsduhlung, in denen die Ausbildungsduhlung trotz der weiterhin bestehenden „ist“-Bestimmung in Satz 1 versagt werden „kann“. Um welche Missbrauchsfälle es sich handelt, wird nicht benannt. Damit wird die „ist“-Bestimmung aus Satz 1 relativiert und es eröffnet sich die Möglichkeit, dass auf Ermessen gründende Versagungsgründe durch die Verwaltungspraxis entwickelt werden.

Abgesehen von den noch unbekanntem Versagungsgründen gibt es einige Gründe in Absatz 2, eine Ausbildungsduhlung nicht zu erteilen. Diese ergeben eine Gemengelage, die der Verwaltungspraxis weiterhin große Spielräume für eine restriktive Handhabung bei der Erteilung von Ausbildungsduhlungen gewährt.

- 2.1. § 60b Abs. 2 Nr. 1 führt § 60a Abs. 6 als Ausschlussgrund an. Da der § 60a Abs. 6 in der Verwaltungspraxis oftmals dahingehend interpretiert wird, dass eine fehlende Mitwirkung bei der Passbeschaffung gegeben ist, solange kein Pass vorgelegt wird, wird dies dazu führen, dass auch Ausbildungsduldungen nicht erteilt werden, solange kein Pass vorgelegt wird. Dass sich die Passbeschaffung aus vielen Herkunftsländern als außerordentlich schwierig erweist, wird von behördlicher Seite oftmals mit dem Argument ignoriert, dass es eine oder mehrere Person(en) aus dem jeweiligen Herkunftsland gab, die einen Pass beschaffen konnte(n), weshalb es für alle möglich sei. Insbesondere i.V.m. § 60b Abs. 2 Satz 1 Nr. 3c ist eine zeitnahe Identitätsklärung durch Passbeschaffung vollkommen unrealistisch. Zudem übersteigen die Kosten der Passbeschaffung aus dem Ausland häufig um ein höchst Vielfaches die dafür vorgesehenen Anteile des AsylbLG.
- 2.2. § 60b Abs. 2 Nr. 2 besagt, dass wenn eine Ausbildung nicht bereits während des Asylverfahrens aufgenommen wurde, sondern erst im Status der Duldung, eine Ausbildungsduldung erst dann erteilt werden darf, wenn der Antragsteller bereits sechs Monate im Besitz einer Duldung ist. Die Konsequenzen:
→ Zusätzliche Verunsicherung und Abschreckung für Arbeitgeber, zumal diese aus dem Duldungsausweis nicht ablesen können, wann die Duldung erstmalig erteilt wurde bzw. das Asylverfahren abgelehnt wurde. Somit müssen sie weitere Dokumente sichten, sich noch tiefer in den asylrechtlichen Fall einarbeiten und sind somit mit mehr Bürokratie belastet.
→ Die Regelung, dass Geduldete schlechter gestellt sind als Asylbewerber/-innen bzgl. der Erteilung der Ausbildungsduldung, führt bereits jetzt dazu, dass viele möglichst früh eine Ausbildung beginnen, um ihr Bleiberecht zu sichern. Wenn dann die Sprachkenntnisse für die Anforderungen in der Berufsschule noch nicht ausreichen (auch weil weiterhin viele Asylbewerber/-innen und Geduldete während der Ausbildung keine SGB III-Förderung bspw. durch abH erhalten), riskieren alle Beteiligten einen Ausbildungsabbruch, der dann auch existenzielle Folgen für die Geflüchteten haben kann. Dies wird sich mit der neuen Regelung künftig verschärfen.
- 2.3. § 60b Abs. 2 Nr. 3 konstruiert eine umständliche und komplizierte Abstufung diverser Fristen, bis wann die Identität geklärt sein muss. Für folgende Ausführungen nehmen wir an, dass das Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung am 1. Januar 2020 in Kraft tritt.
Variante 1: Einreise bis zum 31.12.2016
Identität muss bis zur Beantragung der Ausbildungsduldung geklärt sein.
Variante 2: Einreise zwischen dem 01.01.2017 und dem 01.01.2020
Identität muss bis zur Beantragung geklärt sein, spätestens jedoch bis zum 31.05.2020.
Variante 3: Einreise nach dem 01.01.2020
Identität muss innerhalb von sechs Monaten nach Einreise geklärt sein.
→ Die Abstufungen intendieren eine Übergangsregelung. Im Ergebnis folgt mit Variante 3 eine äußerst restriktive Handhabung der Identitätsklärung. Der Gesetzgeber will hier offenbar Druck aufbauen, damit Geflüchtete möglichst schnell ihre Identität klären. In der Praxis dürfte dies jedoch zu einem Ausschluss aus der Ausbildungsduldung für einen großen Teil der Geflüchteten bedeuten. Sechs Monate – zumal zu Beginn des Aufenthalts in Deutschland, also i.d.R. Asylbewerber/-innen mit Aufenthaltsgestattung – sind wenig Zeit, um Dokumente aus dem Herkunftsland zu beschaffen. Der Kontakt mit Behörden aus dem Herkunftsland kann für die Betroffenen auch in Deutschland gefährlich sein. Außerdem gefährdet dies je nach Angaben des Asylantrags (z.B. Verfolgung durch den Herkunftsstaat) das gesamte Asylverfahren, weil unterstellt werden könnte, dass wenn Kontakt zu den Behörden des Herkunftslandes aufgenommen wird, keine Bedrohung besteht.

Der Kontakt zu Verwandten und Bekannten im Herkunftsland kann wiederum für diese gefährlich sein.

Zwar wird die Zumutbarkeit der Identitätsklärung explizit erwähnt; in der Verwaltungspraxis entscheidet allerdings die Ausländerbehörde, was zumutbar ist und dies entspricht teilweise nicht der tatsächlichen Gefährdungslage.

Die kurze Frist wird Geflüchtete dazu drängen, der Gefährdungslage zum Trotz bereits während des Asylverfahrens Behörden, Verwandte oder Bekannte im Herkunftsland zu kontaktieren. Im Einzelfall kann dies zur Lebensgefahr für Beteiligte werden.

- 2.4. § 60b Abs. 2 Nr. 5 benennt, welche Maßnahmen als „konkrete Maßnahmen der Aufenthaltsbeendigung“ zu verstehen sind. Dies ist begrüßenswert, da die Verwaltungspraxis bisher unterschiedliche Interpretationen dessen, was konkrete Maßnahmen der Aufenthaltsbeendigung sind, vorgenommen hat. Allerdings sollten dann auch keine Interpretationsspielräume eröffnenden Formulierungen verwendet werden wie bspw. in Nr. 4d: „vergleichbar konkrete Vorbereitungsmaßnahmen zur Abschiebung“. Teilweise haben Ausländerbehörden bereits die Aufforderung zur Passbeschaffung infolge eines rechtskräftig abgelehnten Asylantrags als aufenthaltsbeendende Maßnahme interpretiert, so dass für die Beantragung einer Ausbildungsduldung nach dem abgelehnten Asylantrag so gut wie keine Zeit blieb, bevor das Ausschlusskriterium der „aufenthaltsbeendenden Maßnahme“ gegriffen hat. Dass in Nr. 5a eine ärztliche Untersuchung zur Feststellung der Reisefähigkeit als aufenthaltsbeendende Maßnahme aufgeführt wird, verwundert, da eine solche Untersuchung eben die Reisefähigkeit prüft und damit einer Entscheidung über die Aufenthaltsbeendigung vorgelagert ist. Sie als aufenthaltsbeendende Maßnahme zu verstehen, ist sachlich und logisch nicht korrekt. Zudem wird durch die Formulierung auch eine in der Vergangenheit durchgeführte ärztliche Untersuchung als Ausschlusskriterium relevant – also selbst wenn das Ergebnis der Untersuchung die ReiseUNfähigkeit war. Warum bei Vorliegen einer Reiseunfähigkeit eine Ausbildungsduldung versagt werden sollte, erschließt sich nicht. Ausländerbehörden könnten eine entsprechende ärztliche Untersuchung anordnen, um die Ausbildungsduldung zu verhindern.
- Nr. 5e ist nicht weniger problematisch. Hier werden sämtliche Fälle von einer Ausbildungsduldung ausgeschlossen, bei denen ein Dublin-Verfahren auch nur eingeleitet wurde.
- 2.5. § 60b Abs. 3 betrifft u.a. den Zeitpunkt der Erteilung einer Ausbildungsduldung. Es heißt dort, dies werde „frühestens sechs Monate vor Beginn der Berufsausbildung“ geschehen. Für die Verwaltungspraxis eröffnet das Wort „frühestens“ die Möglichkeit, diese Vorlaufzeit auch gänzlich zu umgehen und eine Ausbildungsduldung erst ab Ausbildungsbeginn zu erteilen.
→ Dies schafft Unsicherheit bei Geflüchteten und Arbeitgebern.
- 2.6. § 60b Abs. 5 betrifft die Meldung eines Ausbildungsabbruchs der Person mit Ausbildungsduldung durch die Bildungseinrichtung innerhalb einer Woche. Erstens: Die Meldefrist von einer Woche ist zu kurz. Allein schon wenn sich jmd. über eine Woche nicht korrekt krankmeldet, kann das schwerwiegende Konsequenzen haben. Insbesondere da sich schulische und praktische Phasen in der Ausbildung abwechseln, haben Betrieb und Bildungsträger nicht durchgehend eine Kontrollmöglichkeit. Zweitens: Es ist nicht die Aufgabe einer Schule, ausländerrechtliche Kontrollfunktionen auszuüben. Im Gegenteil wird dadurch der Bildungsauftrag der Schule gestört, da sich zwischen geduldeter Person und dem Lehrpersonal kein für ein Lernumfeld notwendiges Vertrauensverhältnis aufbauen kann. Diese Regelung stellt eine massive Behinderung des Bildungsauftrags insbesondere der Berufsschulen dar. Das Lehrpersonal wird dadurch verunsichert und in ihrem pädagogischen Auftrag gehindert.

3. Beschäftigungsduldung im Gesetzesentwurf der Bundesregierung, § 60c

Mit § 60c wurde ein neuer Aufenthaltsstatus eingeführt, der allerdings in seiner Verfasstheit im Gesetzesentwurf ein Ausnahmefall bleiben wird.

- 3.1. § 60c Abs. 1 – Dass die Beschäftigungsduldung bei Erfüllung aller Kriterien dennoch nur „in der Regel“ zu erteilen ist, ermöglicht einen Ermessensspielraum, der zu uneinheitlicher Rechtspraxis in den Ausländerbehörden führen wird.
- 3.2. § 60c Abs. 1 Nr. 1 enthält wie schon der § 60b Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 komplizierte Übergangsregelungen bzgl. der Fristen, bis wann die Identität des Antragstellers und ggf. seines Lebenspartners geklärt sein muss, die darauf hinauslaufen, dass für die Beschäftigungsduldung ebenfalls eine Identitätsklärung innerhalb von sechs Monaten nach Einreise nötig sein wird. Vgl. daher die Ausführungen unter 2.3.
- 3.3. Da eine Voraussetzung für § 60c die Sicherung des Lebensunterhalts über mindestens 18 Monate ist, erschließt sich in der Praxis der Sinn einer Beschäftigungsduldung nicht, da ohnehin bereits mindestens eineinhalb Jahr gearbeitet werden konnte. Das Ziel, eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b zu erhalten, kann man auch ohne den Übergang über den § 60c erreichen.

4. Fazit:

Bezüglich der unter 1. genannten bisherigen rechts- und verwaltungspraktischen Problemlagen gibt es keine Verbesserungen. Weder ist eine Vereinfachung oder Verringerung der Komplexität festzustellen, noch werden unterschiedliche Verwaltungspraxen umfänglich vereinheitlicht. Stattdessen gibt es weiterhin Interpretationsspielraum, mit dem die Bundesländer oder die Ausländerbehörden in der Rechtsanwendung umzugehen haben. Arbeitgeber werden weiterhin mit Rechtsunsicherheit konfrontiert. Geduldete werden weiterhin vielfach in einem prekären Zwischenstatus aus Duldung und Aufenthaltserlaubnis verharren müssen.

Laut Gesetzesentwurf soll das Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung am 1. Januar 2020 in Kraft treten.