



INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND
BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache

19(4)287 C

29.05.2019 // *Stellungnahme des IAB zur Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 3. Juni 2019*

ZUM GESETZENTWURF DER BUNDESREGIERUNG ÜBER DULDUNG BEI AUSBILDUNG UND BESCHÄFTIGUNG

BT-Drucksache 19/8286

Sowie zu den Anträgen

„Für einen konsequenten Ansatz in der Einwanderungspolitik – Eckpunkte eines umfassenden Einwanderungsgesetzbuches“ der Fraktion der FDP

BT-Drucksache 19/9924

„Für eine offene, menschenrechtsbasierte und solidarische Einwanderungspolitik“ der Fraktion DIE LINKE

BT-Drucksache 19/9052

„Fachkräfteeinwanderungsgesetz – Gute Arbeit garantieren und Vollbeschäftigung erreichen“ der Fraktion DIE LINKE

BT-Drucksache 19/9855

„Bleiberecht für Geflüchtete gestalten, Aufenthaltsrechte stärken, Rechtssicherheit schaffen, Spurwechsel ermöglichen“ der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN

BT-Drucksache 19/6541

Herbert Brücker, Philipp Jaschke, Sekou Keita, Regina Konle-Seidl

1 Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung

BT-Drucksache 19/8286 vom 13.03.2019

1.1 Ausbildungsduldung

1.1.1 Darstellung des Sachverhalts

Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung führt den Begriff der „Ausbildungsduldung“ ein (§ 60b AufenthG-E), der in Verbindung mit § 19d AufenthG-E die alten Regelungen zur Ausbildung im Aufenthaltsgesetz („3+2“-Regelung) ersetzt. Grundsätzlich ermöglicht diese Regelung eine Duldung während der Zeit der Ausbildung für Asylbewerber und Geduldete. Dies gilt für eine qualifizierte Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf und – das soll neu eingeführt werden – auch für eine Assistenz- oder Helferausbildung, sofern sie an eine qualifizierte Berufsausbildung in einem Engpassberuf anschlussfähig ist, für diese qualifizierte Berufsausbildung eine Ausbildungsplatzzusage vorliegt und der Bewerber diese absolvieren will.

Allerdings ist die Ausbildungsduldung an anspruchsvolle Voraussetzungen geknüpft:

- Geduldete müssen mindestens sechs Monate im Besitz einer Duldung sein;
- Es dürfen keine konkreten Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung bevorstehen, darunter auch eine Rückführung nach dem Dublin-Abkommen;
- Geduldete müssen alle erforderlichen und zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen haben;
- Personen aus sicheren Herkunftsstaaten müssen einen Asylantrag bis zum 31.12.2015 gestellt haben, Asylanträge nach dem 31.12.2015 dürfen nicht abgelehnt oder zurückgezogen worden sein.

Neu ist, dass die konkreten Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung spezifiziert wurden und dass die Identität geklärt sein muss bzw. alle zumutbaren Maßnahmen zur Identitätsfeststellung ergriffen wurden. Die Feststellung der Identität ist in der Praxis, auch wenn sich die Betroffenen aktiv um eine Klärung bemühen, schwer zu erfüllen, weil viele Herkunftsstaaten bei der Identitätsfeststellung nicht mitwirken. Insofern können diese Maßnahmen eine Ausbildungsduldung de facto auch dann verhindern, wenn die Betroffenen sich um die Klärung ihrer Identität bemühen. Offen ist, wie die zuständigen Behörden in der Praxis den Begriff „zumutbare Maßnahmen zur Identitätsfeststellung“ auslegen werden. Insgesamt ist es zweifelhaft, ob durch die Neuregelung eine stärkere Rechtssicherheit geschaffen und die Rechtsauslegung tatsächlich bundesweit einheitlich wird.

Die Ausbildungsduldung erlischt, wenn das Ausbildungsverhältnis abgebrochen wird. Allerdings wird in diesem Fall das Recht eingeräumt, sich in Deutschland für sechs Monate aufzuhalten, um einen neuen Ausbildungsplatz zu suchen.

1.1.2 Bewertung

Die alte „3+2“-Regelung wurde von den Betroffenen und den Arbeitgebern wegen der fehlenden Rechtssicherheit häufig kritisiert. Aus Sicht der Unternehmen habe vor allem die Regelung, dass die Zustimmung zur Aufnahme einer Ausbildung nicht erteilt werden kann, wenn Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung bevorstehen, häufig dazu geführt, dass die Ausländerämter die Zustimmung zu bereits bestehenden Ausbildungsverträgen verweigert hätten. Das neue Recht reduziert die Ausschlussgründe für eine Ausbildungsduldung nicht, sondern erweitert sie: So können Geduldete nur eine Ausbildung antreten, wenn sie bereits sechs Monate im Besitz einer Duldung sind. Hierdurch würde der Kreis der Antragsberechtigten erheblich beschränkt und die Integration wahrscheinlich verzögert. Zudem würde durch die Neuregelung hohe Rechtsunsicherheit bei einem Vertragsabschluss während der Asylverfahren geschaffen, weil ein Asylbescheid automatisch dazu führen würde, dass die Ausländerbehörden keine Zustimmung mehr erteilen können. Auch ist die Rechtsunsicherheit in der Sechsmonatsperiode zwischen Abschluss des Asylverfahrens und der Möglichkeit des Erhalts einer Ausbildungsduldung hoch. Schließlich ist zweifelhaft, ob die vorgeschriebene Mitwirkungspflicht bei der Identitätsfeststellung die Rechtssicherheit und bundeseinheitliche Anwendung der „3+2“-Regelung erhöht. Die Spezifizierung der konkreten Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung erhöht möglicherweise die Rechtssicherheit, dies muss sich aber erst in der Praxis erweisen.

Insgesamt bleibt damit die Rechtsunsicherheit bei der grundsätzlich sinnvollen „3+2“-Regelung bestehen bzw. wird durch die Mindestdauer der Duldung von sechs Monaten sogar noch erhöht. Die Ursache hat einen systematischen Charakter: Eine Duldung ist kein Aufenthaltstitel, sondern es handelt sich um die Aussetzung einer Abschiebung. Damit bleibt die Rechtsunsicherheit zwangsläufig erhalten. Sinnvoller wäre die Erteilung einer befristeten Aufenthaltserlaubnis, die an Bedingungen geknüpft ist. Das würde für die Arbeitgeber und die Personen, die diese Regelung in Anspruch nehmen, die notwendige Rechtssicherheit herstellen.

Rechtssicherheit über den Aufenthaltsstatus hat einen zentralen Einfluss auf die Integrationschancen. Sie beeinflusst die Erträge von Investitionen der Unternehmen in Ausbildung und Beschäftigung sowie die Erträge von Humankapitalinvestitionen der Betroffenen selbst, etwa in deutsche Sprachkenntnisse. Dabei hängt die Investitionswahrscheinlichkeit von den zu erwartenden Erträgen und deren Eintrittswahrscheinlichkeit ab: Je höher die Ungewissheit, desto höher müssen die Erträge der Investition sein, damit diese tatsächlich getätigt wird. Es ist deshalb davon auszugehen, dass aufgrund der weiter bestehenden hohen Rechtsunsicherheit viele Investitionen in Ausbildung, Beschäftigung und Sprache gar nicht erst getätigt werden, sofern sie nicht auch in anderen Ländern genutzt werden könnten. Damit würden die Integrationschancen der Betroffenen erheblich verschlechtert werden. Die vorliegende empirische Evidenz bestätigt, dass Personen mit ungewissem Aufenthaltsstatus weniger in Sprache, Bildung und Ausbildung investieren. So nehmen Geduldete weniger an Integrationskursen und anderen Integrationsmaßnahmen teil als anerkannte Schutzberechtigte oder Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen, wie Auswertungen auf Grundlage der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten zeigen. Vor diesem Hintergrund ist dem Gesetzgeber zu empfehlen, Regelungen zu schaffen, die die notwendige Rechtssicherheit herstellen.

1.2 Beschäftigungsduldung

1.2.1 Darstellung des Sachverhalts

Der Gesetzentwurf führt den Tatbestand der „Beschäftigungsduldung“ ein (§ 60c AufenthG-E). Die Beschäftigungsduldung kann für eine Frist von 30 Monaten erteilt werden, wenn die folgenden Voraussetzungen vorliegen:

- Geduldete sind seit mindestens zwölf Monate in Besitz einer Duldung,
- Sie gehen seit 18 Monaten einer sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit mit mindestens 35 Wochenstunden nach (20 Stunden für Alleinerziehende);
- sie konnten in den letzten zwölf Monaten ihren Lebensunterhalt vollständig selbständig bestreiten;
- sie verfügen über hinreichende mündliche sowie schriftliche Deutschkenntnisse, wenn die Möglichkeit zum Besuch eines Integrationskurses bestand;
- sie haben einen Integrationskurs abgeschlossen, falls sie dazu verpflichtet waren;
- bei Kindern im schulpflichtigen Alter wird der tatsächliche Schulbesuch nachgewiesen.

Ferner müssen – ähnlich wie bei der Ausbildungsduldung – alle zumutbaren Maßnahmen zur Identitätsfeststellung ergriffen worden sein und es dürfen keine Ausschlussgründe wie das Bestehen konkreter Maßnahmen zur Abschiebung, ein Ausschluss von der Erwerbstätigkeit für Angehörige sicherer Herkunftsstaaten und Ähnliches vorliegen.

Die Beschäftigungsduldung erlischt, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung nicht mehr vorliegen und das Beschäftigungsverhältnis endet. Bei einer kurzfristigen Unterbrechung, die der Geduldete nicht zu vertreten hat, bleibt die Beschäftigungsduldung erhalten.

1.2.2 Bewertung

Die neue Regelung ist kein „Spurwechsel“, der gut integrierten Geduldeten den Weg in ein reguläres Aufenthaltsrecht ermöglicht. Zu unterscheiden sind bei der Bewertung drei Aspekte: Die Mindestdauer von zwölf Monaten bis zur Erteilung einer Beschäftigungsduldung, die Kriterien für die Beschäftigungsduldung und die Wirkungen der zweijährigen Duldung.

Die Mindestdauer von zwölf Monaten bis zum Erteilen der Beschäftigungsduldung führt zu einer hohen Rechtsunsicherheit für Arbeitgeber und Betroffene. In dieser Phase kann die Duldung jederzeit entzogen werden, so dass eine Einstellung riskant ist und deswegen wahrscheinlich in vielen Fällen nicht zustande kommt. Da aber eine Mindestbeschäftigungsdauer Voraussetzung für eine Beschäftigungsduldung ist, kann dies paradoxerweise dazu führen, dass eine Beschäftigungsduldung erst gar nicht erreicht wird. Insofern ist das Vorgehen inkonsistent. Sinnvoller wäre es, eine zunächst befristete Duldung bei Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses zu erteilen, etwa für zwölf Monate.

Die Kriterien für die Beschäftigungsduldung sind grundsätzlich sinnvoll und entsprechen dem, was von gut integrierten Personen zu erwarten ist. Man hätte auf die Auflage von 35 Wochenstunden (20 für Alleinerziehende) verzichten können, das Kriterium der sozialversicherungspflichtigen

tigen Beschäftigung in Verbindung mit der selbständigen Sicherung des Lebensunterhalts erscheint ausreichend. Auch auf die Auflage des Integrationskurses hätte man verzichten können, sofern hinreichende Sprachkenntnisse tatsächlich nachgewiesen sind.

Die Inanspruchnahme der 30-monatigen Duldung dürfte gering ausfallen, weil sie weder für die Betroffenen noch für die Arbeitgeber eine längerfristige Rechtssicherheit herstellt. Zudem sind die zahlreichen Auflagen zwangsläufig mit Einschränkungen der Rechtssicherheit verbunden.

Die grundlegende Alternative wäre ein tatsächlicher „Spurwechsel“, also das Erteilen einer befristeten Aufenthaltserlaubnis, deren Verlängerung an Auflagen gebunden ist. Damit würde die notwendige Rechtssicherheit für alle Seiten hergestellt und der Übergang in das reguläre Aufenthaltsrecht vollzogen. Auf die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssicherheit für die Integration in Ausbildung und Beschäftigung wurde bereits in dieser Stellungnahme unter Punkt 1.1.2 zur Ausbildungsduldung verwiesen.

Um vermeintliche „Pull-Effekte“ zu verhindern, hätte sich das Instrument der Stichtagsregelung angeboten, das heißt, man hätte diese Regelung nur für Personen eingeführt, die vor einem bestimmten Stichtag (zum Beispiel den 31.12.2017) nach Deutschland zugezogen sind. Das würde Anreize, das Asylsystem für die Erwerbszuwanderung zu nutzen, ausschließen oder zumindest sehr stark einschränken. Diese Lösung ist vielfach erprobt worden und wäre der jetzt gewählten Regelung aus ökonomischen und sozialpolitischen Überlegungen heraus klar überlegen.

Die Zahl der Geduldeten, die für die „Beschäftigungsduldung“ oder einen „Spurwechsel“ in Frage kommen, dürfte insgesamt überschaubar sein. Zum 30.04.2019 hielten sich in Deutschland 140.694 Geduldete im erwerbsfähigen Alter auf, von denen maximal 25 Prozent oder 35.000 Personen die Auflagen für die lebensunterhaltssichernde Erwerbstätigkeit erfüllen dürften. Gemeinsam mit den Familienangehörigen dürften rund 45.000 Personen in den Anwendungsbereich der Regelung fallen. Auch diese moderaten Größenordnungen sprechen für einen tatsächlichen Spurwechsel in einen regulären Aufenthaltsstatus in Verbindung mit einer Stichtagsregelung.

2 Anträge der Bundestagsfraktionen der FDP, Bündnis90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE

Die Anträge der Bundestagsfraktionen machen teils weitergehende Vorschläge zur Neugestaltung des Asylrechts und der Steuerung der humanitären Migration, die in vielen Bereichen interessant und diskussionswürdig sind. Eine nähere Diskussion dieser Aspekte übersteigt allerdings den Rahmen dieser Stellungnahme. Vor dem Hintergrund der Anhörung zum Duldungsgesetz konzentriert sich diese Stellungnahme deshalb auf die Vorschläge der Bundestagsfraktionen zur Frage von Duldung bei Beschäftigung und Ausbildung.

2.1 Antrag der Fraktion der FDP

Für einen konsequenten Ansatz in der Einwanderungspolitik – Eckpunkte eines umfassenden Einwanderungsgesetzbuches

BT-Drucksache 19/9924 vom 07.05.2019

2.1.1 Ziele und wesentliche Reformvorschläge

In dem Vorschlag eines Einwanderungsgesetzbuchs nach dem Vorbild des Sozialgesetzbuchs soll das Einwanderungs- und Aufenthaltsrecht konsistent und systematisch gestaltet werden. In diesem Zusammenhang wird auf der einen Seite eine effektive Abschiebung von Menschen ohne Aufenthaltsrecht in Deutschland gefordert. Auf der anderen Seite werden Lösungen gefordert, um Flüchtlingen, gut integrierten Asylsuchenden und Geduldeten, die unter dem bisherigen Recht oft über Jahre in Deutschland gelebt und gearbeitet und sich eine Existenz aufgebaut haben und gut integriert sind, einen Weg in die Legalität zu eröffnen. Für diese Gruppe wird ein „Spurwechsel“ aus dem Asylverfahren oder einem vorübergehend zu gewährenden humanitären Schutzstatus in die Einwanderung in den Arbeitsmarkt vorgeschlagen, sofern keine Sozialleistungen bezogen werden, deutsche Sprachkenntnisse vorhanden sind und keine Straftaten vorliegen.

Für Auszubildende mit einer Duldung oder ausstehendem Asylbescheid soll die geltende „3+2-Regelung“ zur Arbeitsmarktintegration durch bundeseinheitliche Anwendung gestärkt werden. Eine Abschiebung in dieser Zeit soll (nur) bei sicherheitspolitischen Erfordernissen z.B. bei rechtskräftig verurteilten Straftätern möglich sein

2.1.2 Bewertung

Der Antrag der Fraktion der FDP fordert damit im Vergleich zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für Auszubildende eine höhere Rechtssicherheit, er sieht auch keine Mindestdauer der Duldung bis zur Aufnahme einer Beschäftigung vor. Damit würde die Integration von Geduldeten und Asylbewerbern in Ausbildung erleichtert. Im Vergleich zum Entwurf der Bundesregierung wird auch ein Spurwechsel, also ein an Auflagen wie Sprachkenntnisse und Bestreiten des Lebensunterhalts aus eigenen Mitteln gebundener Aufenthaltstitel für in Beschäftigung befindliche Geduldete und gut integrierte Asylsuchende gefordert. Damit würde die notwendige Rechtssicherheit für Arbeitgeber und für Geduldete hergestellt. Allerdings werden keine Aussagen zur näheren Ausgestaltung gemacht.

2.2 Antrag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN

Bleiberecht für Geflüchtete gestalten, Aufenthaltsrechte stärken, Rechtssicherheit schaffen, Spurwechsel ermöglichen

BT-Drucksache 19/6541 vom 14.12.2018

2.2.1 Ziele und wesentliche Reformvorschläge

Der Antrag der Fraktion von Bündnis90/DIE GRÜNEN hebt hervor, dass in Deutschland ein erheblicher Anteil von Personen lebt, die sich gut in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt integriert haben, aber deren Asylanträge abgelehnt wurden. Dieser Befund wird durch die vorliegende Datenlage bestätigt: Tatsächlich sind die Beschäftigungsanteile unter den Geduldeten sogar leicht höher als unter Personengruppen, deren Asylanträge abgelehnt wurden.¹ Auf Grundlage dieser Einschätzung kritisiert der Antrag die bestehende Rechtslage, weil sie zu Kettenduldungen und einer langanhaltenden Unsicherheit über den Aufenthaltsstatus mit negativen Wirkungen auf die Betroffenen und Arbeitgeber führe.

Als Alternative werden in dem Antrag folgende Forderungen erhoben:

- die Hürden für die stichtagsunabhängigen Bleiberechtsregelungen im Aufenthaltsgesetz für langjährig Geduldete nach §§ 25a, 25b AufenthG sollen abgesenkt werden, und zwar auf drei Jahre für Jugendliche und Erwachsene mit minderjährigen Kindern sowie auf fünf Jahre für Erwachsene;
- für alle potenziellen Auszubildenden, Studierenden und bereits im Arbeitsmarkt integrierten Asylsuchenden soll der Wechsel in einen Aufenthaltstitel zum Zweck der Ausbildung, des Studiums oder der Erwerbstätigkeit ermöglicht werden („Spur- und Statuswechsel“). Hierfür soll § 10 AufenthG abgeschafft und die Aufenthaltstitel zum Zweck der Ausbildung (§ 16 ff und § 17 ff) sowie die zum Zweck der Erwerbstätigkeit (§ 18 ff) geöffnet werden.

Darüber hinaus sollen bürokratische Hemmnisse bei Maßnahmen der Aufenthaltsverfestigung beseitigt und der Rechtssicherheit Priorität eingeräumt werden.

2.2.2 Bewertung

Die Absenkung der Fristen bei langjährigen Geduldeten erscheint sinnvoll, weil eine Abschiebung nach Ablauf dieser Fristen ohnehin sehr unwahrscheinlich ist. Bei einer Güterabwägung dürften deshalb die Vorteile der Integration durch das Herstellen von Rechtssicherheit die Nachteile einer Durchsetzung von Abschiebegründen deutlich überwiegen. Die zweite Forderung der Öffnung einer Möglichkeit des Spurwechsels zugunsten von Aufenthaltstiteln zu Bildungs-, Ausbildungs- und Erwerbszwecken ist zwar vor dem Hintergrund o. g. Argumente für das Herstellen von Rechtssicherheit grundsätzlich sinnvoll, allerdings werden hier keine Aussagen zur näheren Ausgestaltung gemacht. Insofern können die Folgen der vorgeschlagenen Regelungen hier nicht bewertet werden. Wie oben aufgeführt, könnte eine solche Regelung in Verbindung mit einer Stichtagsregelung mögliche Pull-Effekte vermeiden.

¹ Eigene Auswertungen der IAB-BAMF-SOEP-Migrationsstichprobe, 2. Welle.

2.3 Anträge der Fraktion DIE LINKE

Für eine offene, menschenrechtsbasierte und solidarische Einwanderungspolitik

BT-Drucksache 19/9052 v. 04.04.2019

Fachkräfteeinwanderungsgesetz – Gute Arbeit garantieren und Vollbeschäftigung erreichen

BT-Drucksache 19/9855 vom 03.05.2019

2.3.1 Ziele und alternative Reformvorschläge

Die Fraktion DIE LINKE lehnt die in dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgeschlagene Beschäftigungs- und Ausbildungsduldung ab und fordert einen „Spurwechsel“, der einen sicheren Aufenthaltstitel ermöglicht. Kritisiert werden die Mindestduldungsfristen bis zur Aufnahme eines Ausbildungs- oder Beschäftigungsverhältnisses und die hohen Anforderungen bis zur Erteilung der Duldung. Gefordert wird stattdessen die schnelle und unkomplizierte Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis.

2.3.2 Bewertung

Die Alternative für den „Spurwechsel“, insbesondere die Kriterien für einen solchen Spurwechsel, werden in den Anträgen nicht näher ausgeführt, auch werden die möglichen Anreizwirkungen nicht diskutiert. Weil die Ausgestaltung weitgehend unklar bleibt, können die Folgen des Vorschlags schwer abgeschätzt werden.