



## Zentrale Beratungsstelle „Ausländer\*innen und Fachkräftesicherung“ (ZBS-AuF II)

UNTERNEHMENSINFO NR. 5

SACHSTAND 20.12. 2018

### Beschäftigungsduldungsgesetz Kabinettsbeschluss vom 19.12.2018

#### - Analyse und kritische Bewertung

#### Herausgeber:

Caritasverband für die Diözese Osnabrück e. V.  
Fachbereich Projektentwicklung

#### Projekt ZBS AuF II

Norbert Grehl-Schmitt  
Knappsbrink 58  
D - 49080 Osnabrück

Tel: +49 (0)173 3909258

E-Mail: [zbs-auf@caritas-os.de](mailto:zbs-auf@caritas-os.de)

Internet: <http://www.zbs-auf.info>

#### Impressum:

[www.caritas-os/impressum.de](http://www.caritas-os/impressum.de)

© Caritasverband für die Diözese Osnabrück e. V.

Die Inhalte dieser Information sind urheberrechtlich geschützt. Eine Nutzung für eigene Zwecke ist erlaubt. Die – auch auszugsweise – Vervielfältigung ist ausdrücklich untersagt. Um sicherzugehen, dass die jeweils aktuellen Texte genutzt werden, sollte immer unmittelbar auf das Webseitenangebot zugegriffen werden.

Das Projekt wird gefördert vom Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung



Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft,  
Arbeit, Verkehr und Digitalisierung





## Vorbemerkung

Aktuell werden im Rahmen der Einführung eines **Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (FKEG)** auch Aspekte der **inländischen Fachkräftesicherung** diskutiert. Dazu gehören insbesondere auch asylsuchende und geduldete Menschen. Deren aufenthaltsrechtlichen Rahmenbedingungen sollen über ein **Beschäftigungsduldungsgesetz (BDG)** umgestaltet werden. Mit Beschluss des Bundeskabinetts am 19.12.2018 münden beide Gesetzesentwürfe nun in die **parlamentarischen Gesetzgebungsprozesse** ein.

Im Kern sieht das BDG Neuregelungen zur **Ausbildungsduldung** (§ 60b AufenthG), und die **Einführung einer Beschäftigungsduldung** (§ 60c AufenthG) vor.

**Gesamtbewertung:** Die am 19.12.2018 vom Kabinett beschlossenen Regelungen konterkarieren alle Bemühungen, Rechtssicherheit für geduldete Ausländer/innen herzustellen. Der Ausreisedruck auf diese Menschen wird erhöht und der Arbeitsmarkt für diesen Personenkreis zumindest mittelfristig versperrt. Die Einführung einer Beschäftigungsduldung ist eine Nebelkerze. Die sehr kleine Zahl von Menschen, die sie in Anspruch nehmen können, hat bereits mit bestehenden rechtlichen Möglichkeiten eine Aufenthaltsperspektive.

**Kurskorrektur:** Mit der erstmaligen Einführung eines Einwanderungsrechts, bei der auch die inländische Fachkräftesicherung eine wichtige Rolle spielt, muss der Staat bereit sein, auf restriktive Maßnahmen gegenüber Menschen, die bereits in Deutschland leben, zu verzichten und eine Aufenthaltssicherung anzubieten. Das ist nicht nur im Kontext einer zielführenden Fachkräftesicherung unabdingbar, sondern Gebot einer der Humanität verpflichteten Politik.

Das Projekt wird gefördert vom Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung



Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft,  
Arbeit, Verkehr und Digitalisierung





## 1. **Ausbildungsduldung**

### **§ 60b Abs. 1 AufenthG: Ausbildungsduldung statt Aufenthaltserlaubnis**

Die von verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen geforderte Rechtssicherheit für junge Menschen in Ausbildung wird mit der Beibehaltung einer Ausbildungsduldung nicht erreicht, – im Gegenteil: die Neuregelungen spielen mit Zukunftsängsten der Betroffenen und schaffen ein Klima der Verunsicherung. Erfolgreiche Ausbildungsstrategien sehen anders aus.

**Die Einführung einer Aufenthaltserlaubnis für Menschen in Ausbildung ist überfällig.**

### **§ 60b Abs. 1 Satz 2 AufenthG: Verweigerung der Ausbildungsduldung**

Nach der geltenden Regelung besteht bei Vorliegen der Voraussetzungen ein Rechtsanspruch auf die Erteilung einer Ausbildungsduldung. Nach Beschluss der Bundesregierung soll nun die **Erteilung bei offensichtlichem Missbrauch verweigert** werden kann. Das soll insbesondere geschehen bei Scheinausbildungsverhältnissen oder wenn von vornherein aufgrund konkreter Anhaltspunkte ausgeschlossen erscheint, dass die Ausbildung zum Erfolg geführt werden kann.

Dieser wenig souveräne Umgang mit unterstellten und kaum operationalisierbaren Normabweichungen eröffnet Ausländerbehörden Auslegungsspielräume, die trotz grundsätzlich erfüllter Erteilungsvoraussetzungen zu einer Versagung der Ausbildungsduldung führen können.

**Sind die Erteilungsvoraussetzungen für eine Ausbildungsduldung erfüllt, darf es keine weiteren Einwände gegen die tatsächliche Erteilung mehr geben.**

Das Projekt wird gefördert vom Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung



**Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft,  
Arbeit, Verkehr und Digitalisierung**





## **§ 60b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1b AufenthG: Ausbildungsduhlung für Helfer\*innen-ausbildung**

Auch für Helfer\*innenausbildungen soll ein Anspruch auf Ausbildungsduhlung eingeführt werden. Voraussetzung dafür soll aber u.a. eine Ausbildungsplatzzusage für eine anschließende qualifizierte Berufsausbildung sein.

**Die im Kern gute Erweiterung wird durch die völlig von der Praxis losgelöste einschränkende Bedingung ins Leere laufen.**

## **§ 60b Abs. 2 Nr. 3 AufenthG: Identitätsklärung als Voraussetzung**

Die Erteilung eines Aufenthaltstitels wird kaum von der Identitätsklärung zu entkoppeln sein. Es ist aber keine neue Erkenntnis, dass unter dem Druck von Abschiebung und aufgrund der üblichen Botschaftspraktiken eine solche Identitätsklärung kaum gelingen wird. Die völlig inakzeptablen Verschärfungen zur Identitätsklärung im BDG – Entwurf verschärfen diese Situation.

Die Identitätsklärung wird – anders als bei der aktuellen Rechtslage – zwingende Voraussetzung für die Erteilung der Ausbildungsduhlung. Sie unterliegt im Kern den gleichen, zum Teil sogar schärferen Bedingungen als die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis.

Statt die Statusfrage rechtssicher zu gestalten, wird die Bringschuld ohne jegliche Gegenleistung erhöht, was wiederum zu einem weiteren Vertrauensverlust gegenüber dem Staat führt.

Eine Identitätsklärung wird grundsätzlich auch im laufenden Asylverfahren erwartet. Da sie aber vielfach ohne eine Kontaktaufnahme zu Behörden des Verfolgerstaates nicht möglich ist, liegt hier ein eklatanter Verstoß insbesondere gegen die Genfer Flüchtlingskonvention und gegen Unionsrecht vor.

**Identitätsklärung setzt Vertrauen voraus. Es bedarf mehr als der Aussetzung einer Abschiebung (= Duldung), um dieses Vertrauen zu gewinnen.**

Das Projekt wird gefördert vom Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung



**Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft,  
Arbeit, Verkehr und Digitalisierung**





## § 60b Abs. 2 Nr. 5 AufenthG: Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung verkleinern den Kreis der Begünstigten

Das volkswirtschaftlich vernünftige Bemühen (des Staates), den aktuellen und zukünftigen Fachkräftebedarf vor allem mit inländischen Fachkräften zu decken, setzt voraus, diese Menschen zu fördern und sie mitzunehmen, d.h. auch, in der Regel auf Abschiebungen zu verzichten.

Der vom Kabinett beschlossene Entwurf eines BDG geht den genau umgekehrten Weg. Neben nicht abschließend genannten „**konkreten Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung**, die in einem hinreichenden sachlichen und zeitlichen Zusammenhang mit der Aufenthaltsbeendigung stehen“, soll zukünftig davon ausgegangen werden, dass eine Abschiebung bevorsteht, wenn „*eine ärztliche Untersuchung zur Feststellung der Reisefähigkeit veranlasst wurde*“.

Es ist völlig absurd, bei Menschen, die in einer Beschäftigung stehen oder sie aufnehmen können, die Reisefähigkeit feststellen zu wollen. Es ist vielmehr grundsätzlich davon auszugehen, dass eine solche Reisefähigkeit vorliegt. Schwerkranke Menschen stehen dem Arbeitsmarkt in der Regel nicht zur Verfügung. Eine bereits veranlasste **ärztliche Untersuchung** muss stattdessen bei einem bestehenden oder sich anbahnenden Beschäftigungsverhältnis **unschädlich für die Erteilung der Ausbildungsduldung** sein.

Die **Konkretion aufenthaltsbeendender Maßnahmen** eröffnet große **Spielräume** für mannigfaltige, vor allem **restriktive Auslegungen**. Eine behördliche Maßnahme sollte immer in einem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang mit beabsichtigtem Verwaltungshandeln stehen. Die **weit gefassten Indikatoren** für das Bestehen einer Aufenthaltsbeendigung werden – und das zeigt bereits die Gesetzesbegründung – wird entsprechend dazu führen, Ausbildungsduldungen zu versagen.

**Kommt grundsätzlich die Erteilung einer Ausbildungsduldung in Betracht, sollten auch bevorstehende Abschiebemaßnahmen nicht vollzogen werden.**

Das Projekt wird gefördert vom Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung



Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft,  
Arbeit, Verkehr und Digitalisierung





### 3. Beschäftigungsduldung

#### § 60c AufenthG: Beschäftigungsduldung – eine Nebelkerze?

Mit der Einführung einer Beschäftigungsduldung wird eine neue Aufenthaltsperspektive suggeriert, obwohl **Möglichkeiten zur Aufenthaltssicherung nicht wirklich erweitert** werden.

Nahezu allen Menschen, die eine Beschäftigungsduldung erhalten können, kann bereits jetzt eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG erteilt werden. Wer die Voraussetzungen für eine Beschäftigungsduldung erfüllt (12 Monate Duldung, Identitätsklärung), bei dem wird in der Regel auch die **Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG** möglich sein, da in diesen Fällen die Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich sein wird. Die Erteilungsvoraussetzungen sind deutlich geringer und auch hier besteht nach 18 Monaten Duldung ein Regelerteilungsanspruch.

Mit den **Regelvoraussetzungen** für die Erteilung einer Beschäftigungsduldung (12-monatiger Duldungsbesitz, 18 Monate Arbeitsverhältnis in Vollzeit, vollständige Lebensunterhaltssicherung über die Beschäftigung, Identitätsklärung etc.) werden deutlich **höhere Hürden** gesetzt als bei vergleichbaren Aufenthaltstiteln. Die abgesenkte Erteilungsvoraussetzung für Alleinerziehende (Beschäftigungsumfang von mindestens 20 Std./Woche) sind unter der vorgesehenen Beibehaltung der vollständigen Lebensunterhaltssicherung zynisch. Es ist kaum zu erwarten, dass eine Halbtagsstelle auskömmlich ist, um eine Familie ohne ergänzende öffentliche Hilfe ernähren zu können.

Mit der Ausweitung von Straftatbeständen, die die Erteilung einer Beschäftigungsduldung verhindern, auf alle **vorsätzlichen Straftaten** (Ausnahme: Straftaten nach Aufenthalts- und Asylgesetz bis 90 Tagessätze) werden zukünftig bereits „Bagatelldelikte“, wie die Beförderungerschleichung die Aufenthaltsperspektiven von Menschen, die einen Beitrag zur Fachkräftesicherung leisten, zunichte gemacht.

**Die Einführung der Beschäftigungsduldung ist geprägt von Sanktionen, die deren Erteilung verhindern. Sie ist dem Wesen nach überflüssig. Zielführend kann die Schaffung einer neuen Aufenthaltserlaubnis sein.**

Das Projekt wird gefördert vom Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung



Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft,  
Arbeit, Verkehr und Digitalisierung





#### 4. Beschäftigungsverordnung (BeschV)

##### § 32 BeschV: Wiedereinführung der Vorrangprüfung steht bevor

Im Bemühen um eine inländische Fachkräftesicherung ist es angezeigt, die **Vorrangprüfung** dauerhaft abzuschaffen. In den Beschlüssen der Bundesregierung vom 19.12.2018 werden jedoch im Rahmen des FKEG-Entwurfs für **§ 32 Abs. 5 BeschV** nur redaktionelle Anpassungen vorgenommen. Das hat – nach geltendem Recht – zur Folge, dass die weitgehende Aussetzung der Vorrangprüfung (§ 32 Abs. 5 BeschV) im August 2019 enden wird. Es ist somit zu befürchten, dass nach Verabschiedung des FKEG und des BDG keine positive Änderung mehr vorgenommen werden wird. Ab August 2019 würde dann **erneut die Vorrangprüfung für geduldete und asylsuchende Menschen in den ersten vier Jahren** des Aufenthalts und für alle Regionen Deutschlands gelten.

**Im Sinne einer inländischen Fachkräftesicherung muss die Vorrangprüfung auf Dauer abgeschafft werden.**

Das Projekt wird gefördert vom Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung



Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft,  
Arbeit, Verkehr und Digitalisierung

