

Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG - Stand 26.11.2018)

Der Paritätische begrüßt ausdrücklich die – im Vergleich zu früheren Gesetzgebungsvorhaben weitgehenden - Möglichkeiten des Austausches zu dem Referentenentwurf mit den zuständigen Ministerien.

Der Verband sieht allerdings erheblichen Nachbesserungsbedarf, wenn die Zielsetzung des Gesetzes, die Fachkräftebasis der Unternehmen und Betriebe in Deutschland zu sichern und zu erweitern, in nennenswertem Umfang erreicht werden soll. Dazu ist es – so der Gesetzentwurf - nötig, in erster Linie das inländische und innereuropäische Potential zu heben und dies durch gezielte und gesteuerte Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten zu flankieren. Dabei geht es keinesfalls nur um Hochschulabsolventen, sondern zunehmend auch um Fachkräfte mit qualifizierter Berufsausbildung.

Hinsichtlich der Gewinnung von Fachkräften aus Drittstaaten sind eine ganze Reihe dem Grunde nach zu begrüßender Erleichterungen vorgesehen – wie etwa die erleichterte Möglichkeit des Aufenthalts zur Arbeits- oder Ausbildungsplatzsuche, weitgehender Wegfall der Vorrangprüfung, Möglichkeit des Aufenthalts zur Feststellung der Gleichwertigkeit der im Ausland erworbenen Qualifikationen oder für Nachqualifizierungen, etc. . Die Neuregelungen sind allerdings im Detail oftmals mit so zahlreichen Einschränkungen bzw. Bedingungen verknüpft, dass sie vermutlich nur in geringem Umfang tatsächlich zu einer Steigerung der Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten führen werden. Insgesamt strahlt der Gesetzentwurf daher keineswegs an Fachkräfte aus Drittstaaten das Signal aus, hier willkommen zu sein. Konsequenterweise verzichtet der Referentenwurf daher auch auf eine Änderung von § 1 AufenthG, in dem der Zweck des Gesetzes definiert ist. Nach wie vor heißt es dort:“ Das Gesetz dient der Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland“. Die Regierung selber geht davon aus, dass die Neuregelungen zu einer Steigerung von jährlich 22.000 Fachkräften aus Drittstaaten führen wird, was angesichts einer Zuwanderung von derzeit 44.000 Fachkräften aus Drittstaaten (ohne Berücksichtigung von Fachkräften, die im Rahmen der Familienzusammenführung nach Deutschland gekommen sind) eine Steigerung um 50 % bedeuten würde. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die Zahl der einreisenden Fachkräfte aus Drittstaaten in den letzten Jahren ohnehin regelmäßig gestiegen ist (2010 waren es ca. 20.000) und dass die überwiegende Mehrzahl der Fachkräfte derzeit aus EU Staaten einwandert.

Enttäuschend sind aber vor allem die Regelungen, die auf die Stärkung des inländischen Potentials beziehen. Im Blickpunkt stehen dabei insbesondere die ca. 170.000 Geduldeten, von denen ca. 50.000 schon länger als 5 Jahre in Deutschland leben. Daher konzentriert sich die Stellungnahme vor allem auf die Frage, ob bzw. in welchem Umfang die vorgesehenen Neuregelungen dazu beitragen, für diese Personengruppe die Möglichkeiten der Aufnahme bzw. Weiterführung einer Ausbildung oder Beschäftigung verbessern und ihnen die notwendige aufenthaltsrechtliche Sicherheit und Perspektive vermitteln. Zentral geht es also um die geplanten Neuregelungen des § 60a AufenthG (Duldung), 60b AufenthG (Ausbildungsduldung) und 60 c AufenthG (Beschäftigungsduldung).

Wenn für diejenigen Geduldeten, die hier eine Ausbildung aufnehmen wollen oder die einer Beschäftigung nachgehen, tatsächlich eine Perspektive geschaffen bzw. ihr Potenzial als Fachkräfte gehoben werden soll, dann ist es – auch im Interesse der Unternehmen – unabdingbar, den Betroffenen eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen und nicht – wie im Gesetzentwurf vorgesehen - lediglich eine Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung (Duldung)

Nicht nachvollziehbar sind auch die zahlreichen zusätzlichen Hürden, die zukünftig sogar der Erteilung der Duldung entgegenstehen sollen (Deutschkenntnisse B1 für beide Ehepartner, Nachweis der vollständigen Sicherung des Lebensunterhalts plus 35 Stunden sozialversicherungspflichtige Tätigkeit etc.)

Besonders kritisch sieht der Paritätische die geplante Regelung, nach der künftig alle Personen von der Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung ausgeschlossen sein sollen, bei denen die Identität nicht abschließend geklärt werden konnte, selbst wenn die Betroffenen alles Zumutbare getan haben. Eine abschließende Identitätsklärung scheitert in der Praxis häufig daran, dass keine entsprechenden Dokumente aus den Herkunftsländern beschafft werden können, und eben nicht an dem Engagement der Betroffenen. Derlei Fallstricke, die hier gespannt werden, zeigen, wie sehr dieses Gesetz auf neue Ausgrenzung statt auf Integration setzt.

Im Ergebnis, fürchtet der Paritätische, werden die meisten der derzeit 170.000 Geduldeten in Deutschland aufgrund der zahlreichen Hürden und umfassenden Ausschlussgründe von dem Gesetz nicht profitieren und stattdessen dauerhaft von der Aufenthaltsverfestigung ausgeschlossen bleiben. Es ist Zeit, den hier lebenden Geduldeten Zugang zu Arbeitsmarkt, Sprachförderung und Ausbildungsförderung zu eröffnen. Nur so haben sie die Möglichkeit, ihren Lebensunterhalt selbst sicherzustellen und für sich und ihre Familien eine Perspektive zu entwickeln.

Um den hier seit langem lebenden Geduldeten eine Perspektive zu geben, sind zudem aus Sicht des Paritätischen substantielle Verbesserungen der Bleiberechtsregelungen nach § 25a und 25 b AufenthG notwendig. Aufgrund der engen Erteilungsvoraussetzung können bisher nur wenige Geduldete (ca. 8.500 Personen) von den Regelungen profitieren. Damit die Regelungen tatsächlich mehr Wirkung entfalten können sind Erleichterungen bei den Erteilungsvoraussetzungen dringend geboten.

Hinsichtlich der Anwerbung von Fachkräften aus Drittstaaten ist es aus Sicht des Verbandes zudem notwendig, weitere Regelungen in den Blick zu nehmen, die der Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern entgegenstehen. Notwendig wären Novellierungen im Bereich der Familienzusammenführung, die diese auch über die Kernfamilie hinaus erleichtern, aber auch Änderungen im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts, die eine zügigere Erteilung der dt. Staatsangehörigkeit ermöglichen.

Um die inländischen Potentiale besser zu heben und Deutschland als Einwanderungsland attraktiv zu gestalten wäre es zudem sinnvoll, die Möglichkeiten der Erteilung eines Aufenthaltstitels bei einem Zweckwechsel des Aufenthalts weiter auszubauen bzw. einen solchen nach einer gewissen Aufenthaltszeit grundsätzlich zu ermöglichen

Im Folgenden wird aufgrund der geschilderten Prioritätensetzung zunächst auf die Regelungen zu Duldung, Ausbildungsduldung und Beschäftigung eingegangen. Es folgt dann die Kommentierung zu weiteren Neuregelungen im Bereich AufenthG, Wohngeldgesetz, Bundeskindergeldgesetz, Beschäftigungsverordnung

Vorübergehende Aussetzung der Abschiebung (Duldung) § 60 a AufenthG

Erklärtes Ziel des FEG ist es, das inländische Potential zu heben. Dazu gehören auch die Geduldeten, insbesondere diejenigen mit schon mehrjährigem Aufenthalt in Deutschland. Es ist daher unverständlich, wenn in § 60a AufenthG nunmehr die Arbeitsverbote für bestimmte Gruppen von Geduldeten massiv ausgeweitet werden sollen.

So soll (§ 60a, Abs. 6 AufenthG) das Arbeitsverbot bei Staatsangehörigen aus sicheren Herkunftsländern zukünftig nicht nur gelten bei Personen, deren nach dem 31.8.2015 gestellter Asylantrag abgelehnt wurde, sondern auch bei denjenigen aus diesen Ländern, die den Asylantrag zurückgenommen haben oder keinen gestellt haben. Es ist nicht nachvollziehbar, wenn einerseits angestrebt wird, dass die Betroffenen bei sich klar abzeichnender Aussichtslosigkeit des Verfahrens den Asylantrag zurücknehmen – oder eben keinen Asylantrag stellen - und sie dann aber genauso behandelt werden wie abgelehnte Asylbewerber. Die Konsequenz dürfte sein, dass die Betroffenen zukünftig ihre Verfahren – einschließlich Klage – bis zu Ende durchführen. Betroffen von der Neuregelung wären auch diejenigen, die sich derzeit in einer Ausbildung befinden bzw. die eine Arbeit haben.

Bisher können etwa unbegleitete minderjährige Flüchtlinge aus als sicher eingestuftten Herkunftsländern, die keinen Asylantrag gestellt haben, teilweise eine Ausbildungsduldung erhalten machen. Diese Möglichkeit wäre zukünftig verbaut. Damit wird das Gegenteil von Rechtssicherheit geschaffen, da auch begonnene schulische Ausbildungen abgebrochen werden müssten.

Änderungsvorschlag: Streichung der vorgesehenen Verschärfung in § 60a Abs. 6 Nr.

Vorgesehen ist zudem (§ 60a Abs.6 Satz 1 AufenthG) die Ausweitung der Arbeitsverbote auf Personen bei Aufnahme oder Fortsetzung der Berufsausbildung, die vorwiegend in fachtheoretischer Hinsicht durchgeführt wird – wie etwa in der Altenhilfe, für die ein bestehender Fachkräftemangel unstrittig sein dürfte

Änderungsvorschlag: Der Paritätische lehnt den Ausschluss von Geduldeten vom Arbeitsmarkt grundsätzlich ab. Sowohl Statistiken wie auch Erfahrungen aus der Beratungspraxis zeigen auf, dass sich viele der Betroffenen über viele Jahre in Deutschland aufhalten. Aus integrations- und arbeitsmarktpolitischer Sicht macht es keinen Sinn, sie dauerhaft von schulischer oder betrieblicher Ausbildung bzw. Beschäftigung fernzuhalten.

Ausbildungsduldung (§ 60 b AufenthG)

Grundsätzlich zu kritisieren ist, dass denjenigen, die eine Ausbildung aufnehmen, nach wie vor nur eine Ausbildungsduldung, nicht aber eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden soll. Damit ist sowohl für den Ausbildungsbetrieb wie auch vor allem für den Auszubildenden gerade nicht die notwendige aufenthaltsrechtliche Sicherheit und Perspektive gegeben. Hinzu kommt, dass die Anforderungen, die an die Ausbildungsduldung – und auch an die Beschäftigungsduldung – gestellt werden, teilweise höher sind als die Anforderungen, die ansonsten an die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gestellt werden.

Änderungsvorschlag: Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis statt einer Duldung bei Vorliegen der Erteilungsvoraussetzungen.

Sollte es bei einer Ausbildungsduldung bleiben, so muss bei späteren Aufenthaltsverfestigungen die Zeit der Ausbildungsduldung mit angerechnet werden, da es sich bereits um einen perspektivisch dauerhaften Aufenthalt handelte.

§ 60 b Abs. 1 AufenthG – Ausbildungsduldung bei Assistenz oder Helferberufen

Die vorgesehene Ausweitung der Ausbildungsduldung auch auf Helferberufe ist positiv. Die engen Erteilungsvoraussetzungen (nur bei Engpassberufen und wenn Zusage für anschließende qualifizierte Ausbildung vorliegt) werden aber vermutlich dazu führen, dass nur wenige davon profitieren. Einen wichtigen ersten Schritt in den Arbeitsmarkt stellen in der Praxis sehr häufig die Einstiegsqualifizierungen (EQ) dar.

Änderungsvorschlag: Ergänzung § 60b Abs.1 Nr.1b "...eine Einstiegsqualifizierungsmaßnahme begonnen hat,..".

§ 60 b Abs. 1 Satz 2 AufenthG – Versagung der Ausbildungsduldung in Ausnahmefällen

Die offene Formulierung, nach welcher die Ausbildungsduldung „in Ausnahmefällen „versagt werden kann, lässt befürchten, dass die schon bisher zu beobachtende Praxis, dass die Erteilung der Ausbildungsduldung von einzelnen Ausländerbehörden sehr restriktiv gehandhabt wird, fortgesetzt wird. Auch die in der Gesetzesbegründung aufgeführten Gründe („wenn von vornherein aufgrund konkreter Anhaltspunkte ausgeschlossen erscheint, dass die Ausbildung zum Erfolg geführt werden kann“) bieten viel Spielraum für eine restriktive Anwendung der Norm. Das im Koalitionsvertrag festgehaltene Ziel, die 3+2 Regelung bundesweit einheitlich anwenden zu wollen, wird damit nicht erreicht werden.

Änderungsvorschlag: Streichung des Versagungsgrundes - zumindest muss der weite Anwendungsbereich durch Einfügung des Wortes „besonderen“ Ausnahmefälle eingegrenzt werden.

§ 60b Abs.2 Nr. 2 AufenthG – Ausbildungsduldung erst nach 6 Monaten Duldung

Zukünftig müssen die Betroffenen, bevor eine Ausbildungsduldung erteilt wird, 6 Monate im Besitz einer Duldung sein. Dieser Zeitraum soll, laut Gesetzesbegründung, den Ausländerbehörden Gelegenheit geben, den Aufenthalt zu beenden. Faktisch wird dies aber dazu führen, dass innerhalb dieser Frist kein Arbeitgeber einen Ausbildungsvertrag abschließen wird, weil befürchtet werden muss, dass in den ersten Monaten der Ausbildung eine Abschiebung erfolgt. Für die Jugendlichen bedeutet es unnötige 6 Monate der Unsicherheit und der vergeudeten Zeit der beruflichen Qualifizierung. Gerade angesichts der Zielsetzung des FEG, das inländische Potential zu heben, muss die Aufnahme einer Ausbildung Vorrang haben vor der Durchsetzung einer Abschiebung. Zu berücksichtigen ist auch, dass das Gefühl des Nichtwillkommenseins und das Nichttätigwerden dürfen insbesondere für junge zumeist hochmotivierte Menschen, die in verschiedenen Berufen teils dringend gesucht werden, ein hohes Frustrationspotenzial birgt. Die Frist von 6 Monaten verhindert die Chance, seinen Leben möglichst schnell selbstbestimmt und selbstfinanziert leben zu können und steht damit im Widerspruch zur Aussage im Koalitionsvertrag zur 3+2 Regelung „bei alledem wollen wir zusätzliche Belastungen für die sozialen Sicherungssysteme vermeiden.“

Die Frist von 6 Monaten gilt zwar nicht für Personen, die vor dem 31.12.16 eingereist sind, wohl aber für alle zukünftigen Fälle.

Änderungsvorschlag: Streichung der 6 Monatsfrist.

§ 60 b Abs. 2 Nr. 3 AufenthG - Identitätsklärung

Gemäß der Neuregelung besteht ein Ausschlussgrund auch dann, wenn die Identität der betroffenen Person nicht innerhalb von 6 Monaten nach der Einreise geklärt wurde bzw. werden konnte. Diese Frist kann überschritten werden, wenn innerhalb der 6 Monate alle notwendigen Schritte zur Identitätsklärung unternommen wurden, diese aber aus Gründen, die die Person nicht zu vertreten hatte, nicht erfolgen

konnte. Es bleibt aber der Grundsatz, dass die Ausbildungsduldung – wie auch die Beschäftigungsduldung – nur erteilt werden sollen, wenn die Identität geklärt werden konnte. Dabei können – laut Gesetzesbegründung- andere amtliche Dokumente berücksichtigt werden als der Pass.

Diese Regelung würde dazu führen, dass ein erheblicher Teil der Geduldeten von der Erteilung einer Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung ausgeschlossen wäre, da die Beschaffung der notwendigen Dokumente in vielen Fällen aus Gründen, die die Betroffenen nicht zu vertreten haben, nicht möglich ist.

Soweit die notwendigen Schritte zur Identitätsklärung unternommen wurden, eine Klärung der Identität aber aus Gründen, die der Einzelne nicht zu vertreten hatte, nicht erfolgen konnte, darf dies nicht zur Verweigerung der Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung führen. Auch sollten verspätete Bemühungen der Identitätsfeststellung nicht grundsätzlich der Erteilung der Ausbildungsduldung entgegenstehen.

Änderungsvorschlag: Streichung § 60 b Abs.2 Nr.3. AufenthG

§ 60 b Abs. 2 Nr. 4 AufenthG – Ausschlussgrund, wenn konkrete Maßnahmen der Aufenthaltsbeendigung bevorstehen

Der Ansatz, genauer zu definieren, wie der Ausschlussgrund „konkrete Maßnahmen der Aufenthaltsbeendigung vorliegen“, ist angesichts der sehr divergierenden Praxis vor Ort nachvollziehbar und zu begrüßen. Allerdings sind die genannten Kriterien teilweise sehr problematisch, bzw. eröffnen einen zu weiten Anwendungsbereich, zumal mit dem eingeschobenen „insbesondere“ den Ausländerbehörden weitere Ermessensspielräume eröffnet werden. Das im Koalitionsvertrag vereinbarte Ziel der bundesweit einheitlichen Anwendung der 3+2 Regelung wird so nicht erreicht werden.

So sollen konkrete Maßnahmen der Aufenthaltsbeendigung vorliegen, wenn eine ärztliche Untersuchung der Reisefähigkeit veranlasst wurde. Aus dem Wortlaut ergibt sich, dass dieser Ausschlussgrund auch greift, wenn die ärztliche Untersuchung ggf. schon vor längerer Zeit stattfand und möglicherweise die Reiseunfähigkeit festgestellt wurde. Ebenso soll ein Ausschlussgrund vorliegen, wenn die Betroffenen einen Antrag auf Förderung der freiwilligen Ausreise gestellt haben.

Änderungsvorschlag: Streichung von § 60b Abs.2 Punkt 4a, b und d.

Alternativ zumindest Präzisierung, dass die Ausschlussgründe a und b nur greifen, wenn die Reisefähigkeit festgestellt wurde und die Aufenthaltsbeendigung unmittelbar bevorsteht. Ebenso sollten bei einer Änderung der Rückkehrplanung – etwa aufgrund veränderter Lage vor Ort – die Betroffenen nicht dauerhaft von der Ausbildungsduldung ausgeschlossen werden.

§ 60 b Abs. 3 AufenthG – Anspruch auf Erteilung der Ausbildungsduldung 6 Monate vor Beginn der Ausbildung

Die Tatsache, dass nunmehr eine Ausbildungsduldung auch 6 Monate vor Beginn der Ausbildung erteilt werden kann, ist zu begrüßen. Allerdings wissen wir aus der Praxis, dass teilweise auch schon zu einem früheren Zeitpunkt Ausbildungsverträge abgeschlossen werden. Aus diesem Grund bestehen auf Länderebene teilweise auch weitergehende Regelungen.

Änderungsvorschlag: Streichung des Wortes „frühestens“ in § 60 b Abs. 3 AufenthG. Die Erteilung einer Ausbildungsduldung sollte auch länger als 6 Monate vor Ausbildungsbeginn möglich sein.

§ 60 b Abs. 5 AufenthG – Meldepflicht auch für Schulen

Die Regelung, nach der zukünftig auch Bildungsträger, bei denen eine vorwiegend schulische Ausbildung angeboten wird, den Abbruch einer Ausbildung innerhalb einer Woche der Ausländerbehörde melden müssen, steht im Widerspruch zu § 87 Abs. 1 AufenthG, nach welchem Schulen ausländerrechtliche Daten nicht an die Ausländerbehörden übermitteln müssen. Die hohen Bußgelder, die die Schulen im Falle des Versäumnisses zahlen müssen, könnten dazu führen, dass die Schulen und Betriebe kaum noch Geduldete einstellen.

Änderungsvorschlag: Streichung § 60b Abs. 5 AufenthG

§ 60 c AufenthG –Beschäftigungsduldung

Ähnlich wie bei der Ausbildungsduldung ist auch hier vor allem zu kritisieren, dass denjenigen, die die Erteilungsvoraussetzungen erfüllen, lediglich die Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung (Duldung) erteilt werden soll, nicht aber eine Aufenthaltserlaubnis. Dies wäre aber die Voraussetzung, um den Betroffenen die notwendige rechtliche Sicherheit zu geben.

Änderungsvorschlag: in § 60 c Abs. 1 AufenthG: Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis anstelle der Duldung.

An die Erteilung einer Beschäftigungsduldung werden extrem hohe Anforderungen gestellt. Sie ist einem ausreisepflichtigen Ausländer u.a. nur zu erteilen wenn:

- die Identität geklärt ist (Bemühungen zur Feststellung der Identität reichen nicht)
- der Lebensunterhalt innerhalb der letzten 12 Monate vollständig gesichert war,
- er seinen Lebensunterhalt vollständig selbstständig sichert
- er seit mindestens 12 Monaten im Besitz einer Duldung ist

- er seit mindestens 18 Monaten sozialversicherungspflichtig beschäftigt war - mit mindestens 35 Stunden pro Woche
- beide Ehegatten über ausreichende Kenntnisse der dt. Sprache verfügen (B1)

Hinsichtlich der Anforderungen an die Identitätsfeststellung verweisen wir auf unsere Ausführungen zur Ausbildungsduldung.

Innerhalb der 12monatigen „Sperrfrist“ wird es für Geduldete zukünftig kaum möglich sein, eine Beschäftigung aufnehmen zu können, da die Arbeitgeber abwarten werden, ob die Betroffenen innerhalb dieser Frist abgeschoben werden. Aus diesem Grund wird es dann erst wesentlich später möglich sein, eine 18 monatige sozialversicherungspflichtige Tätigkeit nachzuweisen. Faktisch führt dies zu einem deutlich längerem Bezug von Sozialleistungen.

Änderungsvorschläge: Streichung der genannten Anforderungen, stattdessen Anforderung einer dreimonatigen sozialversicherungspflichtigen Vorbeschäftigung.

Nicht nachvollziehbar ist insbesondere, warum jemand, der den eigenen Lebensunterhalt eigenständig sichern kann, eine sozialversicherungspflichtige Tätigkeit mit mindestens 35 Wochenstunden nachweisen muss. Ausgeschlossen werden damit all jene, die zwar weniger als 35 Stunden sozialversicherungspflichtig arbeiten – wie etwa Alleinerziehende oder freiberuflich Tätige -, aber durchaus mit ihrem Einkommen den Lebensunterhalt eigenständig sichern.

Änderungsvorschlag: Streichung der Anforderung 35 Stunden sozialversicherungspflichtig gearbeitet haben zu müssen

Nicht einzusehen ist auch, warum für die Erteilung der Beschäftigungsduldung beide Ehepartner Deutschkenntnisse auf dem Niveau B1 nachweisen müssen. Zu berücksichtigen ist, dass die Mehrzahl der Asylsuchenden von Integrationskursen ausgeschlossen ist und auch Geduldete nur in weniger Fällen im Rahmen des Ermessens an diesen teilnehmen können. Eine solche Anforderung geht zudem über die Anforderungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete (§18a AufenthG) hinaus.

Änderungsvorschlag: Streichung der Anforderung, dass auch der Ehepartner/die Ehepartnerin Deutschkenntnisse mit dem Niveau B1 nachweisen müssen. Im Übrigen wäre die grundsätzliche Öffnung der Integrationskurse für Geduldete sinnvoll.

Sonstige Regelungen

§ 2 Abs. 3 AufenthG – Begriffsbestimmung Sicherung des Lebensunterhalts

Bei der Definition, wann ein Lebensunterhalt als gesichert anzusehen ist, wird bei Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Berufsausbildung, zur Anerkennung ausl. Qualifikationen, für Sprachkurse oder Schulbesuch oder zur Suche eines Studien- oder Ausbildungsplatzes beantragen, verlangt, dass Mittel zur Verfügung stehen, die 10 % über dem Betrag liegen, welchen man bei Studierenden verlangt (BAföG). Begründet wird dies damit, dass den Betroffenen Vergünstigungen, von denen Studierende profitieren, in der Regel nicht zur Verfügung stehen.

Zum einen stehen aber tatsächlich auch Auszubildenden zahlreiche Vergünstigungen zur Verfügung, zum anderen ist auch dann, wenn ihnen diese Vergünstigungen nicht zustehen nicht automatisch von einem um 10 % höheren Bedarf auszugehen. Faktisch wird hier eine zusätzliche, sachlich nicht gerechtfertigte Hürde aufgebaut. Bei den genannten Gruppen sollte der Nachweis der gleichen Mittel verlangt werden, wie bei Studierenden.

Änderungsvorschlag: § 2 Abs. 3 Satz 5 AufenthG: Streichung des Halbsatzes „ zuzüglich eines Aufschlages um 10 von Hundert“.

Hierzu folgende Anmerkungen:

- Die Regelung soll auch für Schüler*innen allgemeinbildender Schulen (§ 16f) gelten. Für diese bestimmt sich der BAföG-Satz jedoch nach § 12 BAföG und ist deutlich niedriger. Dies muss auch bei der LU-Definition berücksichtigt werden.
- Die Neuregelung würde nicht berücksichtigen, wenn keine oder nur geringe Unterkunftskosten anfallen, (etwa weil die Betroffenen mietfrei bei Verwandten oder dem Arbeitgeber wohnen). Hierfür muss die Regelung klarstellen, dass sich das geforderte Einkommen entsprechend reduziert. Ansonsten würde die Hürde der LU-Sicherung für diese Personen sehr viel höher gelegt, als bisher.
- Wenn eine Kranken- und Pflegeversicherung über sozialversicherungspflichtige Beschäftigung besteht und damit keine individuellen Beiträge gezahlt werden müssen, muss klargestellt werden, dass das geforderte Einkommen sich um den KV- und PV-Anteil, der im BAföG-Satz enthalten ist (76 Euro), reduziert (§ 13a BAföG).

§ 4a Abs. 4 AufenthG: Erwerbstätigkeit ohne Aufenthaltstitel

Für Personen ohne Aufenthaltstitel (Duldung oder Aufenthaltsgestattung) gilt – anders als für Personen mit Aufenthaltstitel – weiterhin das Verbot der Erwerbstätigkeit mit Erlaubnisvorbehalt. Das ist nicht sinnvoll.

Änderungsvorschlag: Auch für Personen mit Gestattung und Duldung sollte die grundsätzliche Erlaubnis zur Erwerbstätigkeit eingeräumt werden, soweit sie nicht ausdrücklich verboten wird.

§ 4a Abs. 5 AufenthG: Meldepflicht des Betriebs bei Arbeitsaufgabe, Bußgeld 1.000 Euro

Die Arbeitgeber/-innen sollen verpflichtet werden, der ABH innerhalb von zwei Wochen mitzuteilen, wenn eine Beschäftigung vorzeitig beendet wird, für die ein Aufenthaltstitel nach Abschnitt 4 (Aufenthalt zum Zwecke der Erwerbstätigkeit) erteilt wurde. Andernfalls ist dies seitens des Betriebs eine Ordnungswidrigkeit (§ 98 Abs. 2a Nr. 1a AufenthG), die mit bis zu 1.000 Euro geahndet werden kann (§ 98 Abs. 5 AufenthG).

Dies ist abzulehnen, da dies zu zusätzlichen Verunsicherungen und erhöhtem Risiko der Ausbeutung der Betroffenen führen kann. Zudem könnte dies dazu führen, dass gerade kleinere Betriebe vor der Einstellung des betroffenen Personenkreises zurückschrecken.

Änderungsvorschlag: Streichung der Meldepflicht

§ 16 Abs. 2 AufenthG: Meldepflicht des Bildungsträgers (Schule, Hochschule, Sprachkursträger, Betrieb) bei Ausbildungsabbruch, Bußgeld 1.000 Euro

Für alle Aufenthaltstitel nach Abschnitt 3 soll zukünftig für den Bildungsträger (das sind nach § 2 Abs. 12c: Arbeitgeber*in, die (Berufs-)Schule, die Hochschule und der Sprachkursträger) die Pflicht gelten, den Aufenthaltstitel in Kopie aufzubewahren und innerhalb von zwei Wochen der ABH mitzuteilen, wenn die Ausbildung vorzeitig beendet wird. Andernfalls droht ebenfalls ein Bußgeld von bis zu 1000 Euro (§ 98 Abs. 2a Nr. 1b). Dies ist völlig unverhältnismäßig und wird dazu führen, dass Bildungsträger vor der Aufnahme des betroffenen Personenkreises zurückschrecken werden.

Änderungsvorschlag: Streichung der Meldepflicht

§ 16a Abs. 1 AufenthG: Betriebliche Berufsausbildung

Es handelt sich um die Rechtsgrundlage für die Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der betrieblichen Berufsausbildung. Die Zustimmung hierfür wird – anders als bei den anderen Titeln für die Fachkräfteeinwanderung – weiterhin mit Vorrangprüfung erteilt. Die Aufenthaltserlaubnis kann bereits vor Beginn der Ausbildung für die Teilnahme an einem berufsbezogenen Sprachkurs erteilt werden. Der Zweckwechsel nach Abbruch der Ausbildung bleibt eingeschränkt: Dieser geht nur in

- eine andere qualifizierte Berufsausbildung (hier stellt sich die Frage, warum nur in eine andere qualifizierte Ausbildung gewechselt werden kann, obwohl § 16a auch für nicht qualifizierte Ausbildung erteilt werden kann?)
- eine Beschäftigung als Fachkraft
- in Fällen eines gesetzlichen Anspruchs.

Änderungsvorschlag:

- Die Norm sollte als Anspruch formuliert werden, statt als Ermessensnorm (wie beim Studium). Es gibt keinen Grund, die betriebliche Berufsausbildung ausländerrechtlich anders zu behandeln, als den Zweck des Studiums.
- Die Vorrangprüfung sollte auch hierfür gestrichen werden
- Die Möglichkeiten des Zweckwechsels sollten geöffnet werden (z. B. auch für ein berufliches Anerkennungsverfahren). Zudem wäre eine Ausnahmeöffnung für einen Wechsel in andere Zwecke sinnvoll. Eine strikte Beschränkung des Zweckwechsels ist aus einwanderungspolitischen Gründen nicht angezeigt.

§ 16a Abs. 4 AufenthG: Ausbildungsplatzwechsel

Es werden sechs Monate Zeit eingeräumt, um einen neuen Ausbildungsplatz zu suchen, wenn die Ausbildung abgebrochen werden musste *„aus Gründen, die der Ausbildungsbetrieb oder der Bildungsträger, nicht aber der Auszubildende zu vertreten hat“* (Gesetzesbegründung). Das ist sinnvoll, sollte aber analog der Regelung zur Ausbildungsduldung auch auf Fälle ausgeweitet werden, in denen die Ausbildung aus *anderen* Gründen abgebrochen wird. Nur so kann ausbeuterischen Ausbildungsverhältnissen entgegenwirkt werden, da ausbeuterisches Verhalten der Arbeitgeber in der Regel nicht nachweisbar ist und ein Abbruch der Ausbildung in diesen Fällen den Auszubildenden angelastet wird.

Änderungsvorschlag: Ergänzung...*„aus anderen Gründen“*...

§ 16b Abs. 2 AufenthG: Studium – Geltungsdauer, Lebensunterhaltssicherung

Die AE nach § 16 AufenthG für das Studium ist künftig stets für zwei Jahre zu erteilen und zu verlängern. Das ist gut. Allerdings muss laut Gesetzesbegründung in der Folge *„künftig die Lebensunterhaltssicherung nach § 5 Absatz 1 Nummer 1 für den Zeitraum von zwei Jahren nachgewiesen werden“*. Dies wird dazu führen, dass noch weniger Menschen genug Geld für ein Studium nachweisen können werden. Die Verwaltungsvorschriften zu § 16 AufenthG (Randnummer 16.0.8.3) sieht bislang vor, dass auch dann die AE länger erteilt werden muss, wenn die LU-Sicherung nur für einen kürzeren Zeitraum nachgewiesen werden kann. Hier fehlt eine Klarstellung in der Gesetzesbegründung, dass dies auch weiterhin gilt.

Änderungsvorschlag: Klarstellung in der Gesetzesbegründung, dass auch dann die AE länger erteilt werden muss, wenn die LU-Sicherung nur für einen kürzeren Zeitraum nachgewiesen werden kann

§ 16b Abs. 3 AufenthG: Erwerbstätigkeit neben Studium

Es bleibt dabei, dass die Aufenthaltserlaubnis zum Studium zur Ausübung einer Beschäftigung von bis zu 240 halben Tagen berechtigt.

Änderungsvorschlag: Notwendig wäre die Streichung des Verbots der Erwerbstätigkeit während des Aufenthalts zu studienvorbereitenden Maßnahmen im ersten Jahr des Aufenthalts, damit eine realistische Chance für die LU-Sicherung auch für Studierende unabhängig von elterlichen Unterstützungsmöglichkeiten besteht.

§ 16b Abs. 4 AufenthG: Zweckwechsel

Bei einem Wechsel des Studiengangs soll künftig ein Anspruch auf Wechsel des Titels bestehen. Ein Zweckwechsel bei Abbruch oder Scheitern des Studiums soll künftig möglich sein für:

- qualifizierte Berufsausbildung
- Beschäftigung als Fachkraft
- „Ausübung einer Beschäftigung mit ausgeprägten berufspraktischen Kenntnissen“ und
- im Falle eines gesetzlichen Anspruchs.

Die Ausweitung der Zweckwechsel ist grundsätzlich begrüßenswert.

Allerdings wird die bisherige Möglichkeit des Zweckwechsels zu anderen Zwecken in Ausnahmefällen („in der Regel“, § 16 Abs. 4 Satz 3 – alt) gestrichen.

Änderungsvorschlag:

Wünschenswert ist, dass der Wechsel über die vorgenannten hinaus auch in andere Zwecke ermöglicht wird (etwa für berufliches Anerkennungsverfahren, § 16d – neu).

Die bisherige Möglichkeit des Zweckwechsels zu anderen Zwecken in Ausnahmefällen („in der Regel“, § 16 Abs. 4 Satz 3 – alt) sollte als Lösungsmöglichkeit für besondere Fälle erhalten bleiben.

§ 16f AufenthG: Sprachkurs, Schulbesuch

Für den Besuch allgemeinbildender Schulen ist die AE nur möglich unter folgenden Bedingungen:

- In der Regel ab 9. Klasse und
- öffentliche oder staatlich anerkannte Schule mit „internationaler Ausrichtung“ oder
- nicht überwiegend öffentlich finanzierte Schule mit internationalem Abschluss.

Somit bleibt die Aufenthaltserlaubnis zum Schulbesuch die große Ausnahme.

Änderungsvorschlag:

Hier wäre eine Öffnung erforderlich, um gerade für junge Menschen eine Möglichkeit des legalen Zugangs nach Deutschland zu schaffen. Insbesondere für junge Menschen, die ihre Kindheit und Jugend als Flüchtlinge in Deutschland verbracht haben (und hier bereits die Schule besucht haben), dann abgeschoben wurden und

zurückkehren wollen, wäre dies ein wichtiger Zugangsweg, der durch die restriktive Ausformung versperrt bleiben wird.

§ 17 AufenthG: Suche eines Studien- oder Ausbildungsplatzes

Auch wenn grundsätzlich zu begrüßen ist, dass eine Aufenthaltserlaubnis zur Suche eines Studien- oder Ausbildungsplatzes erteilt werden kann, so sind doch die Erteilungsvoraussetzung so eng gefasst, dass vermutlich nur wenige davon profitieren werden.

Nicht nachvollziehbar ist, warum die Aufenthaltserlaubnis nur bis zum Alter von 25 Jahren erteilt werden kann. Schließlich kommt es häufig vor, dass Personen erst nach einigen Jahren Berufstätigkeit eine Ausbildung aufnehmen wollen oder können. Selbst wenn man hier sich hier vorrangig auf junge Erwachsene begrenzen will, wäre es zumindest angebracht, die Altersgrenze des KJHG von 27 Jahren anzuwenden. Zudem sollte eine Öffnungsklausel eingefügt werden, etwa „ in der Regel nicht das 27. Lebensjahr vollendet“

Änderungsvorschlag: Streichung der Altersgrenze § 17 Abs. 1 Nr.1; mindestens aber ihre Erhöhung auf 27 Jahre.

Unklar ist auch, warum für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Suche eines Ausbildungsplatzes „gute deutsche Sprachkenntnisse“ (Sprachniveau B 2) vorausgesetzt werden und ein Schulabschluss, der einem deutschen Schulabschluss gleichgestellt ist, während bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Suche eines Studienplatzes nur verlangt wird, dass der Ausländer über die schulischen und sprachlichen Voraussetzungen zur Aufnahme eines Studiums verfügt.

Auch wenn grundsätzlich das Sprachniveau B2 sicherlich notwendig ist, um insbesondere den schulischen Teil der Berufsausbildung erfolgreich zu bestehen, so sollte doch für die Ausbildungsplatzsuche auch ein geringeres Sprachniveau ausreichend sein. Notwendig ist eine berufsspezifische Sprachförderung vor und während der Ausbildung.

Änderungsvorschlag: § 17 Abs.1 Nr. 4 „er über die schulischen und sprachlichen Voraussetzungen zur Aufnahme einer Berufsausbildung verfügt“ (analog Studienbewerbung) oder er über zumindest hinreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügt.

Hinsichtlich der Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung wird zunächst auf unseren Änderungsvorschlag zu § 2 (Begriffsbestimmungen) verwiesen. Darüber hinaus stellt der Nachweis der vollständigen Lebensunterhaltssicherung für 6 Monate eine hohe Hürde dar.

Änderungsvorschlag: „der Lebensunterhalt für die ersten drei Monate ohne Anspruchnahme öffentlicher Mittel gesichert“ und Ermöglichung einer Nebenerwerbstätigkeit.

Änderung des Bundeskindergeldgesetzes

§ 1 Abs. 3 BKGG: Kein Kindergeld für Personen mit Aufenthaltstitel zur Ausbildung und bestimmten Beschäftigungsaufenthalten

§ 1 Abs. 3 BKGG soll geändert werden, indem weitere Personen von einem Kindergeldanspruch nach BKGG ausgeschlossen werden sollen, da ihr Aufenthalt nur „vorübergehend“ sei (bei einer betrieblichen Ausbildung jedoch bis zu drei Jahre!). Dieser Ausschluss soll gelten für

- alle Titel nach Abschnitt 3 (Ausbildung, Studium), sowie
- zur Arbeitsplatzsuche nach § 20,
- § 18e (kurzfristige Mobilität für Forscher)
- § 19a (kurzfristige Mobilität)
- § 19b (Mobile ICT-Karte)
- § 19e (Europäischer Freiwilligendienst).

Für einige der Titel nach Abschnitt 3 ist dieser Ausschluss europarechtlich nicht haltbar. Denn nach Art. 12 Abs. 1e der Richtlinie 2011/98/EU besteht ein Anspruch auf Gleichbehandlung auch bezüglich Familienleistungen für Personen, die länger als sechs Monate in einem EU-Staat arbeiten. Dies ist jedoch insbesondere bei Personen, die eine betriebliche Ausbildung absolvieren, der Fall. Aus diesem Grund hat bereits die Bundesagentur für Arbeit in ihren Durchführungshinweisen zum BKGG klargestellt, dass entgegen dem bisherigen Wortlaut von § 1 Abs. 3 BKGG ein Kindergeldanspruch besteht, wenn ein Titel nach § 17 AufenthG zum Zwecke „der betrieblichen Aus- und Weiterbildung erteilt wurde (§ 17 AufenthG), soweit der Aufenthalt nicht für höchstens sechs Monate zugelassen ist“ (DA-BKGG, 101.91). Der geplante Leistungsausschluss ist nicht nur europarechtswidrig, sondern umso gravierender, als dass das Kindergeld zu den ausländerrechtlich unschädlichen Sozialleistungen zählt. Ein vergleichbarer Leistungsausschluss für einen Kindergeldanspruch nach EStG ist nicht vorgesehen.

Änderungsvorschlag: Streichung des Ausschlusses

Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes (UhVorschG)

§ 1 Abs. 2a UhVorschG: Ausschluss für Personen mit Aufenthaltstitel zur Ausbildung und bestimmten Beschäftigungsaufenthalten

Ein vergleichbarer Ausschluss ist für den Unterhaltsvorschuss vorgesehen. Auch hierbei handelt es sich jedoch um eine ausländerrechtlich unschädliche Sozialleistung. Auch hier wäre der Ausschluss aufgrund des Gleichbehandlungsanspruchs nach Art. 12 Abs. 1e der Richtlinie 2011/98/EU europarechtswidrig, wenn eine Beschäftigung (auch Ausbildung) von mehr als sechs Monaten ausgeübt wird. Die Richtlinien zum UhVorschG weisen ausdrücklich darauf hin (Randnummer 1.9.1).

Änderungsvorschlag: Streichung des Ausschlusses

Änderung des Elternzeit- und Elterngeldgesetzes (BEEG)

§ 1 Abs. 7 BEEG: Ausschluss für Personen mit Aufenthaltstitel zur Ausbildung und bestimmten Beschäftigungsaufenthalten

Auch hier ein vergleichbarer Ausschluss. Auch hier gravierend, weil ausländerrechtliche Unschädlichkeit. Auch hier wäre der Ausschluss aufgrund des Gleichbehandlungsanspruchs nach Art. 12 Abs. 1e der Richtlinie 2011/98/EU europarechtswidrig, wenn eine Beschäftigung (auch Ausbildung) von mehr als sechs Monaten ausgeübt wird. Die Richtlinien zum BEEG weisen ausdrücklich darauf hin (1.7.2.2.1).

Änderungsvorschlag: Streichung des Ausschlusses

Änderung des Wohngeldgesetzes

§ 3 Abs. 5 WOGG: Ausschluss für bestimmte Ausländer*innen:

In § 3 Abs. 5 WOGG soll folgender Ausschluss eingefügt werden: „In der Regel nicht wohngeldberechtigt sind Ausländer, die im Besitz eines Aufenthaltstitels zur Ausbildungsplatzsuche, zur Arbeitsplatzsuche, für ein studienbezogenes Praktikum oder zur Teilnahme am europäischen Freiwilligendienst sind oder bei denen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht gestattet ist.“ Dies ist nicht nachvollziehbar, da selbst Personen mit Duldung oder Aufenthaltsgestattung einen Anspruch auf Wohngeld haben. Dies wird noch stärker dazu führen, dass die neuen Möglichkeiten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes lediglich denjenigen vorbehalten bleiben wird, die über entsprechende finanzielle Mittel verfügen. Als Signal des Willkommens potentieller Fachkräfte dient dies jedenfalls nicht.

Änderungsvorschlag: Streichung des Ausschlusses

Änderung des Asylgesetzes

§ 30a Abs. 1 AsylG: Beschleunigtes Asylverfahren für Personen, die zuvor einen Aufenthaltstitel zum Zweck der Arbeitssuche besessen haben

Als neuer Tatbestand für ein „beschleunigtes Asylverfahren“ mit all seinen negativen Konsequenzen wird geschaffen, wenn ein Asylantrag nach einem Aufenthalt zur Arbeitssuche (§ 17 oder § 20AufenhtG-neu) gestellt wird. Dies ist abzulehnen, denn der vorangegangene Aufenthaltsstatus sagt nichts über die Verfolgungssituation oder die Situation im Herkunftsland aus. Es ist zudem möglich, dass während des Aufenthaltes in Deutschland eine Änderung der Situation im Heimatland eintritt, die Anlass gibt zur Stellung eines Asylantrags in Deutschland. Eine Entrechtung im Asylverfahren darf es nicht als Konsequenz für einen zuvor rechtmäßigen Aufenthalt geben.

Änderungsvorschlag: Streichung des neuen Tatbestandsänderung der
Beschäftigungsverordnung

§ 8 Abs. 1: Ausbildung weiterhin mit Vorrangprüfung

Die Zustimmung zu einer Ausbildung (§ 16a AufenthG) wird – anders als bei der sonstigen Fachkräftezuwanderung – weiterhin mit Vorrangprüfung erteilt. Dies nicht nachvollziehbar. Selbst für Personen mit Duldung und Aufenthaltsgestattung ist die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis zustimmungsfrei, das heißt auch ohne Vorrangprüfung. Auch in allen anderen Fällen der Fachkräftezuwanderung ist die Vorrangprüfung gestrichen worden. Die Vorrangprüfung führt zu einem längeren und bürokratischeren Verfahren.

Änderungsvorschlag: Streichung der Vorrangprüfung

§ 32 Abs. 1 BeschV: Weiterhin Vorrangprüfung für Menschen mit Duldung und Gestattung

Für Personen mit Duldung und Aufenthaltsgestattung soll die Vorrangprüfung grundsätzlich erhalten bleiben. Dies ist abzulehnen, vielmehr sollte diese grundsätzlich gestrichen werden, da es sich um Personen handelt, die bereits im Inland sind.

Änderungsvorschlag: Streichung der Vorrangprüfung

Weitergehender Handlungsbedarf

§ 30 Abs. 5 BeschV, der die Vorrangprüfung in vielen Fällen für Personen mit Duldung und Gestattung entfallen lässt, wird zum 6. August 2019 außer Kraft treten. Dies ist bereits beschlossen und wird automatisch eintreten. Das hieße: Ab 6. August 2019 werden alle Personen mit Duldung und Aufenthaltsgestattung wieder innerhalb der ersten vier Jahre einer Vorrangprüfung unterliegen – und zwar flächendeckend in allen Arbeitsagenturbezirken und auch dann, wenn es sich um Fachkräfte mit akademischer oder nicht-akademischer Ausbildung handelt. Hier besteht dringender Handlungsbedarf, § 30 Abs. 5 zumindest zu verstetigen.

6.12.2018

Ansprechpartner: Harald Löhlein