

Stellungnahme der Diakonie Deutschland zum Referentenentwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes

Diakonie Deutschland
Evangelisches Werk für Diakonie
und Entwicklung e. V.

Maria Loheide
Vorstand Sozialpolitik

Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
T +49 30 65211-1632
F +49 30 65211-3632
maria.loheide@diakonie.de
www.diakonie.de

Berlin, 7. Dezember 2018

Stellungnahme der Diakonie Deutschland zum Referentenentwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes des Bundesinnenministeriums (Stand 26.11.2018)

Die Bundesregierung möchte mit dem Gesetzesentwurf legale Zuwanderungswege nach Deutschland zum Zweck der Ausbildung und Beschäftigung vereinfachen und die gezielte und gesteuerte Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten entsprechend dem wirtschaftlichen Bedarf flankieren. Dies sei ein Mittel, den Fachkräftebedarf zu sichern, neben der Hebung inländischer und innereuropäischer Arbeitskraftpotenziale. Diese Absicht ist grundsätzlich zu begrüßen. Aufgrund des demographischen Wandels und des Fachkräftebedarfs ist Deutschland verstärkt auf Einwanderung angewiesen. Schon jetzt hat der Fachkräftemangel in einigen Branchen negative Auswirkungen auf die Wirtschaft. Die Leistungsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme steht in einem engen Zusammenhang zur wirtschaftlichen Entwicklung. Deutschland als Einwanderungsland kann von einer guten Arbeitsmarktintegration von Zugewanderten profitieren. Es ist aber wichtig, Migrationsprozesse frühestmöglich zu begleiten und die Personen zu unterstützen, so dass eine nachhaltige, auch gesellschaftliche Integration gelingt und Ausgrenzung sowie Arbeitsausbeutung entgegengewirkt wird.

Der Gesetzesentwurf regelt jedoch nicht nur die Zuwanderung von Fachkräften. Darüber hinaus werden auch für bereits in Deutschland lebende Menschen, die als Schutzsuchende gekommen sind, gesetzliche Veränderungen vorgenommen, zum Teil erhebliche Verschärfungen eingeführt. Das Prinzip der Trennung von Asyl- und Erwerbsmigration erachtet die Diakonie Deutschland als sinnvoll. Aber auch für in Deutschland lebende Schutzsuchende, die nicht ausreisen können, müssen für eine nachhaltige Integration Perspektiven des Zugangs zum Arbeitsmarkt geschaffen werden. Gerade vor dem Hintergrund effizienter Fachkräftegewinnung sollten alle Potenziale ausgeschöpft werden – wie es im Gesetzentwurf selbst als Ziel formuliert wird.

Im Koalitionsvertrag¹ haben die Regierungsparteien gelingende Integration als Ziel betont. Eine bundesweite Strategie des „Forderns & Förderns“ sollte insbesondere für langjährig Geduldete

¹ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode,
<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>

Verbesserungen bei Ausbildung und Arbeitsmarktintegration bringen. Dem Anspruch wird der vorliegende Gesetzesentwurf nicht gerecht.

Zusammenfassend bleibt der Gesetzesentwurf trotz einiger Verbesserungen deutlich hinter den Erwartungen der Diakonie zurück. Er beinhaltet unverändert zu viele Hürden für eine funktionierende und nachhaltige Fachkräftegewinnung aus Drittstaaten. Die Regelungen, die bereits in Deutschland lebende Personen betreffen, erschweren deren Arbeitsmarktzugang.

Folgende Punkte im Gesetzesentwurf sieht die Diakonie als besonders problematisch an – hier besteht Nachbesserungsbedarf:

- höhere Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung aus eigenen Mitteln bei den Aufenthalten zum Zweck der Ausbildung; fehlende Anwendung der Förderinstrumente, wenn die Ausbildungsvergütung nicht ausreichend ist.
- Vorrangprüfung bei den Aufenthalten zum Zwecke der Berufsausbildung
- Ausschluss der Niedererlassungserlaubnis bei Aufenthalten zum Zwecke der Ausbildung
- Willkürlicher Ausschluss der Erwerbstätigkeit für einige Aufenthaltsberechtigte aus humanitären Gründen
- Erweiterung der Arbeitsverbote und Einführung eines Bildungsverbots für Personen im Duldungsstatus
- Beibehaltung und Verschärfung der Ausbildungsduldung
- Eine restriktiv ausgestaltete Beschäftigungsduldung statt einer Verbesserung der Bleiberechtsregelungen
- Einführung einer verschärften Identitätsklärungspflicht für die Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung mit einer neuen Fristenregelung, selbst für Personen im Asylverfahren
- Neues beschleunigtes Fachkräfteverfahren: Hohe Gebühren und keine deutliche Entbürokratisierung
- Fehlende Regelung bezüglich einer dauerhaften Aussetzung oder Wiedereinführung der Vorrangprüfung
- Einschränkungen beim Zugang zu Familienleistungen, Wohngeld und Ausbildungsförderung für die neuen Fachkräfte

Positiv bewertet die Diakonie Deutschland vor allem folgende Änderungen:

- Einführung eines neuen Systems, welches die Erwerbstätigkeit grundsätzlich für alle Aufenthaltsberechtigten erlaubt. Nur in einigen wenigen Fällen, welche ausdrücklich im Gesetz geregelt werden, soll die Erwerbstätigkeit untersagt sein.
- Wegfall der Beschränkung der Fachkräftezuwanderung auf Engpassberufe
- Öffnung des Aufenthalts zur Arbeitsplatzsuche für Personen mit beruflicher Ausbildung.

Im Folgenden nimmt die Diakonie Deutschland zu einzelnen Regelungsvorschlägen mit Verbesserungsbedarf Stellung:

Erhöhung der Lebensunterhaltssicherung (§2 AufenthG-E)

Für bestimmte Personengruppen, insbesondere Studenten und Auszubildende, wird der Lebensunterhalt anhand eines Richtwerts nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) bestimmt, und entspricht für Studenten 735 Euro². Dabei sieht der Gesetzesentwurf vor, dass Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis zu Zwecken der Ausbildung und der Anerkennung

² §§12, 13 BAföG.

ausländischer Qualifikationen 10% mehr zur Lebensunterhaltssicherung nachweisen sollen als Studierende. Der Gesetzesentwurf führt hier eine strengere Regelung ein als nach bisher geltendem Recht. Damit will der Gesetzgeber den spezifischen Besonderheiten dieser Personengruppe Rechnung tragen, die im Vergleich zu Studierenden in der Regel keine Vergünstigungen geltend machen können und daher keine niedrigeren Lebenshaltungskosten während ihrer Ausbildung haben. Dies ist nicht realitätsgerecht. Die üblichen Vergünstigungen gelten in der Regel nicht nur für Studierende, sondern auch für Ausbildungsverhältnisse.

Die Diakonie Deutschland plädiert für das vollständige Entfallen der Lebensunterhaltssicherungspflicht für die Dauer der Ausbildung und für einen Zugang zu Ausbildungsförderung. Nur so kann jungen Erwachsenen tatsächlich der Zugang zu einer Ausbildung in Deutschland ermöglicht werden. Soweit die Ausbildungsvergütungen den Lebensunterhalt nicht decken, bedarf es eines Systems von Ausbildungsbeihilfen, die auch im Bereich der Aufenthalte zum Zwecke einer Berufsausbildung greifen müssen.

Erforderlichkeit der Zustimmung für Aufenthalte zur Berufsausbildung (§16a AufenthG-E)

In dem Gesetzesentwurf soll die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit inklusive einer Vorrangprüfung Voraussetzung für das Erteilen einer Aufenthaltserlaubnis zu beruflichen Ausbildungszwecken bleiben. Damit wird das Verfahren für angehende Fachkräfte nicht vereinfacht, die Einwanderung zum Zweck der Ausbildung auch nicht gefördert. Auf den Einstieg in den deutschen Arbeitsmarkt bereiten in Deutschland erworbene Qualifikationen am besten vor; frühzeitige Perspektiven und Förderungen sind die beste Lösung für eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration. Einwanderung zum Zweck der Ausbildung sollte daher nicht von einer generellen Zustimmungspflicht der Bundesagentur und einer Vorrangprüfung abhängig gemacht werden.

Keine Niederlassungserlaubnis während des Studienaufenthalts (§16b Abs.4 AufenthG-E)

§ 9 Aufenthaltsgesetz regelt die Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis. Dafür müssen Personen unter anderem seit fünf Jahren eine Aufenthaltserlaubnis besitzen, ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln sichern, über ausreichende Deutschkenntnisse und über Grundkenntnisse der deutschen Rechts- und Gesellschaftsordnung verfügen. Diese Regelung gilt allerdings nicht für Personen mit einem Aufenthaltstitel zum Zwecke des Studiums; diese sind von der Möglichkeit einer Niederlassungserlaubnis ausgeschlossen. Die Diakonie Deutschland bedauert, dass der vorliegende Gesetzesentwurf diesbezüglich keine Änderung vorsieht.

Generell sollten Integrationsbemühungen unterstützt und konsequent belohnt werden, Menschen mit nachhaltiger Integration muss eine Aussicht auf Verfestigung des Aufenthalts geboten werden. Nach fünf Jahren sollte jede Person, die die Voraussetzungen erfüllt, den verfestigten Aufenthaltsstatus der Erlaubnis zum Daueraufenthalt oder der Niederlassungserlaubnis erhalten können. Ebenfalls sollte die Möglichkeit zur Einbürgerung bestehen.

Differenzierung beim Zugang zur Erwerbstätigkeit von Aufenthaltsberechtigten aus humanitären Gründen (§§ 22ff AufenthG-E)

Im Gesetzesentwurf führt die Bundesregierung eine grundsätzliche Erwerbserlaubnis ein. Einige Formen der Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen sollen jedoch von dem neuen System ausgenommen werden; Betroffene sollen sich eine Beschäftigung weiterhin zunächst von der Ausländerbehörde genehmigen lassen. Dazu muss eine aussagekräftige Einstellungszusage oder ein Arbeitsvertrag vorliegen. Eine solche Differenzierung ist nicht nachvollziehbar. Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis aus familiären und humanitären Gründen sollten aus Gründen der Integrationsförderung ausnahmslos kraft Gesetzes berechtigt sein, eine Erwerbstätigkeit auszuüben.

Erweiterung der Arbeitsverbote und Einführung eines Bildungsverbots (§60a Abs.6 AufenthG-E)

Für Personen, für die aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen eine Abschiebung unmöglich ist, wird die Abschiebung für eine bestimmte Dauer ausgesetzt. Diese geduldeten Personen unterliegen laut aktueller Rechtslage unter bestimmten Voraussetzungen einem Beschäftigungsverbot. Der neue Gesetzesentwurf weitet dieses Beschäftigungsverbot auf geduldete Personen aus sicheren Herkunftsstaaten sowie auf Personen, deren Antrag als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt wurde, aus. Außerdem soll künftig, zusätzlich zum Beschäftigungsverbot, ein Verbot der Aufnahme und Fortführung von schulischen Berufsausbildungen gelten.

Damit werden die Möglichkeiten des Zugangs zum deutschen Arbeitsmarkt behindert. Menschen, deren Abschiebung nicht absehbar durchführbar ist, sollte eine Möglichkeit zur Integration gegeben werden. Insbesondere ist die Einführung eines Bildungsverbots abzulehnen, da es für viele Personen den Abbruch ihrer Ausbildung bedeuten würde.

Verschärfung der Ausbildungsduldung (§ 60b AufenthG-E)

In ihren Eckpunkten zur Fachkräfteeinwanderung³ hat die Bundesregierung einen verlässlichen Aufenthaltsstatus für die Gruppe der abgelehnten Asylbewerber*innen, die eine Ausbildung aufnehmen, angekündigt. Ein solcher ist im Gesetzesentwurf nicht vorgesehen. Stattdessen bleibt es bei einer Ausbildungsduldung, die teilweise noch verschärft wird. Durch die Neuregelung wird der Anspruch auf Ausbildungsduldung, der bisher bei Erfüllen der gesetzlich vorgeschriebenen Voraussetzungen bestand, durch ausgedehnte Möglichkeiten der Verweigerung einer Ausbildungsduldung entkräftet.

Besonders bedenklich ist die Möglichkeit der Verweigerung einer Ausbildungsduldung, wenn es von vornherein ausgeschlossen erscheint, dass die Ausbildung zum Erfolg geführt werden kann. Damit wäre die Beurteilung dieser Frage der Ausländerbehörde überlassen, eine Aufgabe, die eigentlich dem Bildungsträger obliegen sollte.

Der Gesetzesentwurf sieht einen Ausschluss von der Ausbildungsduldung ebenfalls vor, wenn konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung bevorstehen. Insbesondere wird als Beispiel für solch eine Maßnahme die Veranlassung einer ärztlichen Untersuchung zur Feststellung der Reisefähigkeit genannt. Der Wortlaut lässt darauf schließen, dass Personen aufgrund eines ärztlichen Termins eine Ausbildungsduldung verweigert werden könnte, auch wenn bei der Untersuchung die Reiseunfähigkeit festgestellt würde.

Neu eingeführt wird eine Frist von sechs Monaten, bevor Geduldete nach negativem Asylverfahren eine Ausbildung aufnehmen können. Dieser Zeitraum soll laut Gesetzesbegründung den Ausländerbehörden Gelegenheit geben, die betroffenen Personen abzuschicken. Dies ist aber kontraproduktiv genau für die Personen, die gute Chancen auf einen Ausbildungsplatz haben. Denn im Falle einer unmittelbar bevorstehenden Ausbildung kann diese möglicherweise nicht mehr durchgeführt werden. Das eigentliche Ziel der Ausbildungsduldung, Planungssicherheit für Betriebe und Auszubildende, wird damit ad absurdum geführt.

Die Voraussetzung der Identitätsklärung für die Erteilung einer Ausbildungsduldung bleibt bestehen. Anders als die jetzige Rechtslage führt der Gesetzesentwurf zudem eine zwingende Fristenregelung

³ Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten, 2. Oktober 2018, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunkt Papier-zur-fachkraefteeinwanderung-aus-drittstaaten.pdf?__blob=publicationFile&v=2

zur Identitätsklärung ein. Der Asylsuchende wird verpflichtet „unter Ergreifung aller erforderlichen und ihm zumutbaren Maßnahmen“ innerhalb von sechs Monaten ab Einreise seine Identität zu klären. Nach dem Wortlaut kann diese auch nicht nachgeholt werden. Dabei wird nicht berücksichtigt, dass Schutzsuchenden nach den Regelungen des internationalen Flüchtlingsrechts gerade nicht zugemutet werden kann, sich an den Verfolgerstaat zu wenden, um von dort Dokumente zu erhalten. Die Regelungen zur Identitätsklärung stehen im Widerspruch zu den typischen fluchtbedingten Problemen der Zielgruppe und verlangen eine nicht zumutbare Mitwirkung während der Verfahrens, in dem erst geprüft wird, ob die Person politisch verfolgt wird. Dies tangiert im Kern den Grundgedanken des Flüchtlingsschutzes und kann zudem Familienangehörige, die im Verfolgerstaat zurückgeblieben sind, in Gefahr bringen. Die Kontaktaufnahme zum Herkunftsland gestaltet sich zusätzlich zeitraubend und aufwändig. Dass Personen, die ihre Identität in diesem Zeitraum nicht klären können, unwiderruflich von einer Ausbildungsduldung ausgeschlossen werden sollen, schränkt die Anwendung der Ausbildungsduldung erheblich ein. Die Hürde des kurzen Zeitrahmens für die Identitätsklärung werden nur die Wenigsten überwinden können.

Die Diakonie Deutschland fordert statt einer Ausbildungsduldung die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für die Dauer der Ausbildung bei Vorliegen eines Ausbildungsvertrages. Dies würde für Geduldete, die eine Ausbildung aufnehmen, Rechtssicherheit schaffen und den Zugang zu Ausbildungsförderungen öffnen. Außerdem würde auch für Arbeitgeber Handlungssicherheit geschaffen.

Einführung einer Beschäftigungsduldung (§60c AufenthG-E)

Eine neue Beschäftigungsduldung soll laut Gesetzesbegründung klare Kriterien für Ausreisepflichtige, die durch ihre Erwerbstätigkeit ihren Lebensunterhalt sichern und gut integriert sind, definieren, und eine Perspektive des „Hereinwachsens“ in eine Aufenthaltserlaubnis schaffen. Die Duldung soll auch für die Ehegattin/den Ehegatten des Geduldeten erteilt werden.

Die neue Beschäftigungsduldung ist allerdings sehr restriktiv und wird durch die hohen Hürden in der Praxis nur in den wenigstens Fällen zur Anwendung kommen. So muss der/die Betroffene seit mindestens zwölf Monaten im Besitz einer Duldung sein und seit mindestens 18 Monaten eine sozialversicherungspflichtige Tätigkeit mit einer regelmäßigen Arbeitszeit von mindestens 35 Stunden pro Woche ausüben. Ferner soll der Lebensunterhalt innerhalb der letzten 12 Monate vor Beantragung der Beschäftigungsduldung vollständig gesichert gewesen sein und auch weiterhin gesichert sein. Weitere Anforderungen, wie mindestens ausreichende Sprachkenntnisse, kommen hinzu. Besonders erschwerend ist die vorgesehene Regelung, wonach der geduldeten Person sowie der Ehegattin/dem Ehegatten die Duldung verweigert werden soll, wenn nur einer von beiden eine Voraussetzung nicht erfüllt.

Die Beschäftigungsduldung ist aufgrund der vielen Beschränkungen nur in den seltensten Fällen anwendbar und daher nicht zielführend. Vielmehr sollte eine Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Erwerbstätigkeit geschaffen werden, um Integrationsbemühungen zu unterstützen und die für Arbeitnehmer und Arbeitgeber notwendige Aufenthaltssicherheit zu erhalten.

Hohe Gebühren für das „vereinfachte Fachkräfteverfahren“ (§81a AufenthG-E)

Der Gesetzesentwurf sieht ein neues beschleunigtes Fachkräfteverfahren und verkürzte Anerkennungsverfahren von beruflichen Qualifikationen für die Einreise von Fachkräften aus Drittstaaten vor. Eine Verkürzung der Verfahren begrüßt die Diakonie Deutschland, allerdings fehlt es noch an einer vergleichbaren beschleunigten Anerkennung für in Deutschland lebende Personen mit ausländischem Abschluss und ohne konkretes Arbeitsplatzangebot; grundsätzlich muss es das Ziel sein, für alle Antragsteller/innen zügige Verfahren zu ermöglichen.

Das neue vereinfachte Fachkräfteverfahren ist außerdem mit zu hohen Gebühren verbunden (411 €). Zusätzlich fallen in der Praxis auch noch weitere Gebühren im Rahmen des Anerkennungsverfahrens für berufliche Qualifikation, für Übersetzungen, Beglaubigungen, für Unterlagen von Familienangehörigen etc. an. Diese Gebühren werden viele Einwanderungswillige von den Vorteilen eines solchen Verfahrens ausschließen.

Unsicherheit über eine Wiedereinführung der Vorrangprüfung (BeschV)

Änderungen in der Beschäftigungsverordnung sind ebenfalls vorgesehen; diese sind jedoch rein redaktioneller Natur. Die Vorrangprüfung soll laut Gesetzesentwurf grundsätzlich für Fachkräfte abgeschafft werden. Allerdings wird es versäumt, eine Regelung zu treffen, die auch nach August 2019 weiterwirkt. Die Bundesregierung hat im August 2016 die Vorrangprüfung bis zu diesem Datum ausgesetzt; werden keine Änderungen mehr vorgenommen, würde die Vorrangprüfung mit Ende der Frist wieder für alle Geduldeten und Asylsuchenden gelten. Für eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration und die Sicherung von Fachkräften muss die Vorrangprüfung dauerhaft abgeschafft werden. Generell sollten Asylsuchende und Geduldete, die keinem Erwerbstätigkeitsverbot unterliegen (ein Erwerbstätigkeitsverbot gilt derzeit während der Unterbringung in der Erstaufnahme und bei fehlender Nicht-Mitwirkung bei ausreisepflichtigen Personen), ohne Vorrangprüfung eine Arbeit aufnehmen dürfen. Hiermit würde die Integration dieser Personengruppe gezielt gefördert.

Einschränkungen beim Zugang zu Familienleistungen, Wohngeld und Ausbildungsförderung (BKKG, UVG, BEEG, WGG, SGB III)

Nach der Gesetzesbegründung sollen die Änderungen des Bundeskindergeldgesetzes, des Unterhaltsvorschussgesetzes, des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes sowie des Wohngeldgesetzes verhindern, dass Ausländer, deren Aufenthaltswort seinem Grunde nach nur vorübergehender Natur ist, Anspruch auf den Bezug steuerfinanzierter Sozialleistungen haben. Das betrifft Kindergeld, Unterhaltsvorschuss, Bundeselterngeld und Wohngeld. Betroffen sind davon vor allem Inhabende eines Aufenthaltstitels zu Ausbildungszwecken.

Die Diakonie Deutschland hält den Ausschluss dieser Personen von Familienbeihilfen und Wohngeld für verfehlt. Vielmehr sollten Personen während ihrer Ausbildung gefördert werden, um Ihnen den Abschluss der Ausbildung und damit den Sprung in die Arbeitswelt zu erleichtern. Eine Ungleichbehandlung, wie sie im Gesetzesentwurf vorgeschlagen wird, erschwert die Ausbildung und verkleinert den Kreis möglicher zukünftiger Fachkräfte in Deutschland. Die Begründung für den Ausschluss, dass diese Personengruppen durch ihren nur temporären Aufenthalt in Deutschland keinen Anspruch auf die genannten Leistungen haben sollen, entspricht nicht dem Charakter der neu geregelten Aufenthaltserlaubnis zu Ausbildungszwecken. Der Aufenthalt wird gerade im Hinblick auf die nachhaltige Gewinnung von internationalen Fachkräften im Gesetzesentwurf erlaubt und ist daher bereits während der Ausbildung auf Dauer angelegt. Der Zugang zu den Familienbeihilfen, Wohngeld sowie zu Ausbildungsförderung muss für Schüler, Studierende und Auszubildende garantiert werden.

Berlin, den 7. Dezember 2018

Maria Loheide
Vorstand Sozialpolitik