

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

29.5.2019

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Bearbeitet von

Dr. Klaus Ritgen (DLT)
Telefon (0 30) 590097-321
E-Mail: Klaus.Ritgen@Landkreistag.de

Kirstin Walsleben (DST)
Telefon (0 30) 37711-210
E-Mail: Kirstin.Walsleben@Staedtetag.de

Marc Elxnat (DStGB)
Telefon (0 30) 77307-211
E-Mail: Marc.Elxnat@DStGB.de

Aktenzeichen
II

Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zu der öffentlichen Anhörung zum

- a) **Geszentwurf der Bundesregierung *Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes* (BT-Drs. 19/8285)**
- b) **Antrag der Abgeordneten Stephan Thomae, Linda Teuteberg, Johannes Vogel (Olpe), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP *Für einen konsequenten Ansatz in der Einwanderungspolitik – Eckpunkte eines umfassenden Einwanderungsgesetzbuches* (BT-Drs. 19/9924)**
- c) **Antrag der Abgeordneten Gökay Abkulut, Dr. André Hahn, Michel Brandt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE *Für eine offene, menschenrechtsbasierte und solidarische Einwanderungspolitik* (BT-Drs. 19/9052)**
- d) **Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Klaus Ernst, Gökay Abkulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE *Fachkräfteeinwanderungsgesetz – Gute Arbeit garantieren und Vollbeschäftigung erreichen* (BT-Drs. 19/9855)**
- e) **Geszentwurf der Abgeordneten Filiz Polat, Luise Amtsberg, Sven Lehmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN *Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Einwanderungsgesetzes* (BT-Drs. 19/6542).**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände bedankt sich für die Einladung zu der Anhörung zu den im Bezug genannten Gesetzentwürfen und Anträgen sowie die Möglichkeit, dazu vorab eine Stellungnahme abzugeben. Davon machen wir gerne Gebrauch.

I. Grundsätzliches

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände teilt die den beiden Gesetzentwürfen auf BT-Drs. 19/8285 und auf BT-Drs. 19/6542 sowie den Anträgen übereinstimmend zugrundeliegende Zielsetzung, die Bedarfe des Wirtschaftsstandorts Deutschlands und die Fachkräftesicherung durch eine gezielte und gesteuerte Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten zu flankieren und so einen Beitrag zu einem nachhaltigen gesellschaftlichen Wohlstand zu schaffen. Vorrang vor dem Zuzug von Drittstaatsangehörigen muss allerdings die Nutzung des Arbeitskräftepotenzials im Inland, die Gewinnung von qualifizierten Unionsbürgern sowie die Qualifizierung und berufliche Integration von Asylberechtigten, anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten haben.

Die humanitäre Zuwanderung sowie die Erwerbsmigration sind dabei zwei grundsätzlich getrennt voneinander zu betrachtende Systeme. Deshalb ist besonders zu betonen, dass Zuwanderer, die als Asylbewerber einreisen, aber nicht als schutzbedürftig anerkannt wurden, Deutschland zeitnah wieder verlassen müssen. Zur konsequenten Durchführung von Abschiebungen, die Bedingung dafür ist, dass Deutschland auch in Zukunft seiner humanitären Verantwortung gegenüber den tatsächlich schutzbedürftigen gerecht werden kann, gibt es keine Alternative. Insoweit verweisen wir auch auf die Stellungnahme, die wir im Rahmen der Anhörung über den Entwurf des Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht sowie weiterer Vorlagen abgegeben haben. Die weitgehende Öffnung des Arbeitsmarktes auch für Geduldete, wie sie der Gesetzentwurf auf BT-Drs. 19/6542 vorschlägt, lehnen wir daher ab. Ferner lehnen wir einen unkonditionierten „Spurwechsel“ ab, der ebenfalls Gegenstand der Regelungsvorschläge des Gesetzentwurfs von Abgeordneten sowie der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist, aber auch in den Anträgen von Abgeordneten und der Fraktion DIE LINKE auf den BT-Drs. 19/9052 und 19/9855 anklängt. Ausnahmen sind einmalig und stichtagsbezogen für abgelehnte Asylbewerber denkbar, die aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht zeitnah in ihr Heimatland zurückgeführt werden können, gut integriert sind, einen Arbeitsplatz haben und die deutsche Sprache sprechen. Wegen der Einzelheiten verweisen wir auf die Stellungnahme, die wir im Rahmen der Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung und weiterer Vorlagen abgegeben haben.

Nach Auffassung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände ist es nachvollziehbar, dass der Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz auf eine systematische Fortentwicklung des geltenden Aufenthaltsrechts und nicht auf ein Punkte- oder Kriteriensystem setzt, wie es der Gesetzentwurf von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN oder der Antrag von Abgeordneten und der Fraktion der FDP auf BT-Drs. 19/9924 ergänzend vorschlagen. Ein solcher Wechsel hin zu einem Punktesystem hätte zwar möglicherweise den Vorteil, Deutschland als Ziel für beruflich qualifizierte Einwanderer weltweit bekannter zu machen. Diesem keineswegs sicheren Vorteil stünde aber als Nachteil gegenüber, dass damit ohne Not mit dem gewachsenen und im Kern bewährten System des Aufenthaltsrechts in Deutschland gebrochen würde.

II. Zum Entwurf des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes

Dies vorausgeschickt nehmen wir im Folgenden zu den einzelnen Regelungsvorschlägen Stellung und werden uns dabei auf den Entwurf der Bundesregierung für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz beschränken. Die in diesem Entwurf vorgesehenen Änderungen des materiellen Aufenthaltsrechts sind im Grundsatz zu begrüßen. Die Neustrukturierung und zum Teil auch Neufassung der Vorschriften zu den Aufenthaltszwecken „Ausbildung“ und „Erwerbstätigkeit“ gehen in die richtige Richtung. Dass die Zuwanderung für ausländische Fachkräfte in allen Ausbildungsberufen geöffnet und die Begrenzung auf Engpassberufe abgeschafft wird, ist ein richtiger Schritt. Akademische Fachkräfte und Fachkräfte in Ausbildungsberufen werden so gleichgestellt. Auch der Verzicht auf die Vorrangprüfung ist richtig. Die Vergabe von kurzfristigen Aufenthaltstiteln zum Zwecke der Ausbildungs- und Arbeitsplatzsuche lehnen wir ab. Es darf keine Zuwanderung in das deutsche Sozialsystem geben. Deshalb muss eine Einreise weiterhin einen Arbeits- bzw. Ausbildungsvertrag voraussetzen.

Dass der Entwurf es in das Ermessen der Länder stellt, ob sie mit Blick auf die Visumserteilung an Erwerbsmigranten die Zuständigkeit zentraler Ausländerbehörden begründen, ist zu begrüßen. Die noch im Referentenentwurf vorgesehene Verpflichtung der Länder zur Errichtung solcher zentralen Ausländerbehörden hätte die verfassungsrechtlich gewährleistete Befugnis der Länder zu Einrichtung von Behörden nicht ausreichend beachtet. Eine bundesrechtlich vorgeschriebene Zentralisierung hätte – zumal sie sich nach dem Referentenentwurf auch auf die Zuständigkeit für die Ersterteilung von Aufenthaltstitel bezogen hätte – nicht zur Beschleunigung der Einwanderungsverfahren beigetragen, ein undurchsichtiges Geflecht von Zuständigkeiten erzeugt und weder den Einwanderungswilligen noch den Unternehmen einen Vorteil geboten. Die nunmehr vorliegende Fassung der Vorschrift gibt den Ländern dagegen die Möglichkeit, passgenaue Zuständigkeitsregelungen zu treffen, wobei wir davon ausgehen, dass Unternehmen, die Fachkräfte aus dem Ausland gewinnen wollen, in erster Linie kompetente Ansprechpartner vor Ort und nicht in weit entfernten Behörden auf Landesebene benötigen.

Damit die Einwanderungsverfahren künftig effizienter und schneller ablaufen, ist es nach unserer Auffassung vor allem wichtig, die entsprechenden Stellen in den deutschen Auslandsvertretungen zu ertüchtigen und das Anerkennungsverfahren für die beruflichen Qualifikationen zu beschleunigen.

Im Einzelnen:

- **Neustrukturierung der Vorschriften zum Aufenthaltszweck „Ausbildung“ und „Erwerbstätigkeit“ (§§ 16 ff., 18 ff. AufenthG-E = Art. 1 Nr. 11 f. des Entwurfs)**

Eine Neustrukturierung und zum Teil auch Neufassung der Vorschriften, die Aufenthalte zum Zwecke der Ausbildung bzw. der Erwerbstätigkeit regeln, ist aus unserer Sicht grundsätzlich zu begrüßen. Die Komplexität der Regelungen zur Erwerbsmigration könnte einer der Gründe dafür sein, dass Deutschland als Zielstaat für die Zuwanderung von Fachkräften trotz insoweit prinzipiell guter rechtlicher Möglichkeiten bislang wenig attraktiv ist.

Allerdings erweisen sich auch die als §§ 16 ff. AufenthG-E vorgeschlagenen Regelungen ungeachtet einiger Verbesserungen nach wie vor als komplex und unübersichtlich, was zum Teil allerdings auch den Vorgaben des Unionsrechts geschuldet ist. Für die Zukunft muss daher das Ziel sein, das Ausländerrecht stärker zu systematisieren und in klareren einzelnen Vorschriften ohne die Vielzahl von Regel-Ausnahme-Mechanismen, wie sie jetzt noch für das AufenthG prägend sind, zu normieren. Das

diente einer größeren Rechtsklarheit und der Gewährleistung einer besseren Übersichtlichkeit für Einwanderungswillige und Unternehmen.

- **Grundsatznormen (§§ 16, 18 Abs. 1 AufenthG-E = Art. 1 Nr. 11 f. des Entwurfs)**

Mit zwei sog. „Grundsatznormen“ in § 16 und § 18 Abs. 1 AufenthG-E wird klargestellt, dass die in den jeweils nachfolgenden Vorschriften eröffneten Möglichkeiten der Zuwanderung nach Deutschland nicht in erster Linie den individuellen Interessen der Zuwanderungswilligen dienen sollen. Der Zugang von Ausländern zu einer Ausbildung in Deutschland bzw. zum nationalen Arbeitsmarkt richtet sich danach vielmehr nach den Bedarfen des deutschen Arbeitsmarktes. Eine solche Klarstellung ist aus Sicht der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zu begrüßen.

- **Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen (§ 16d AufenthG-E = Art. 1 Nr. 11 des Entwurfs)**

Die Regelung in § 16d AufenthG-E ist ungewöhnlich komplex und läuft dem Anspruch zuwider, das Recht der Fachkräfteeinwanderung zu vereinfachen und übersichtlicher zu gestalten. Ungeachtet dessen könnte sich die Gewährung eines Aufenthaltsrechts zur Vervollständigung der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen als grundsätzlich sinnvoll erweisen. Zwingende Voraussetzung ist insoweit allerdings, dass die Arbeitgeber ihrer Verpflichtung nachkommen, das Nachholen der Qualifikation zu ermöglichen.

Wir halten es allerdings für kritisch, dass § 16d AufenthG-E die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Absolvierung einer Anpassungs- oder Ausgleichsmaßnahme auch schon bei lediglich hinreichenden Sprachkenntnissen ermöglichen will. Es zeigt sich immer wieder, dass (mangelnde) Sprachkenntnisse im Rahmen der fachtheoretischen Ausbildung das größte Hindernis für einen erfolgreichen Ausbildungsabschluss sind. Insbesondere ist nicht nachvollziehbar, warum in § 16d AufenthG-E ein niedrigeres Sprachniveau („hinreichende Sprachkenntnisse“) gefordert wird als dasjenige, das nach § 17 AufenthG-E bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für die Suche nach einem Ausbildungsplatz („gute Sprachkenntnisse“) erforderlich ist.

Da Sprachkenntnisse eines der entscheidenden Kriterien sind, um eine Integration in die gesellschaftlichen und kulturellen Verhältnisse in der Bundesrepublik zu ermöglichen, regen wir an, die getroffenen Festsetzungen zu den geforderten Sprachkenntnissen im Gesetzesentwurf noch einmal ganz generell kritisch zu hinterfragen und nach Möglichkeit zu vereinheitlichen.

- **Aufenthalt zur Arbeitsplatz- und Ausbildungssuche (§§ 17 und 20 AufenthG-E = Art. 1 Nr. 11 und 12 des Entwurfs)**

§§ 17 und 20 AufenthG-E ermöglichen es, Ausländern auch zum Zwecke der Suche nach einem Ausbildungs- oder Arbeitsplatz eine befristete Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Ungeachtet der Tatsache, dass diese Voraussetzungen insbesondere im Bereich der Ausbildungsplatzsuche vergleichsweise hoch und gegenüber dem Referentenentwurf nochmals verschärft worden sind, lehnen wir solche Regelungen im Grundsatz ab.

Generell entspricht es aus unserer Sicht einem Bruch mit bisherigen Grundprinzipien des Aufenthaltsrechts, wenn die Voraussetzungen für einen dauerhaften Aufenthalt im

Bundesgebiet erst nach der Einreise geschaffen werden und nicht bereits vor der Einreise vorliegen müssen. Wir halten es für problematisch, dass damit für einen von vornherein mgw. vorübergehenden und zeitlich eng begrenzten Aufenthaltswitz die Grundlage für die Erteilung eine Aufenthaltserlaubnis geschaffen wird. Sofern diese Erweiterung der Zuwanderungsmöglichkeiten als notwendig angesehen werden sollte, wäre aus unserer Sicht die Regelung über ein (Besuchs-)Visum zur Suche eines Studien- oder Ausbildungsplatzes sinnvoller. Auf diese Weise würde der vorübergehenden Natur des Aufenthaltswitzes Rechnung getragen und eine Verfestigung des Aufenthalts durch Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis würde erst erfolgen, wenn die Voraussetzungen für einen dauerhaften Aufenthalt geschaffen sind.

Unsere Sorge ist ferner, dass die Regelungen mit einem erheblichen Missbrauchspotenzial behaftet sind. Wir befürchten, dass die Ausreisepflicht, die im Falle erfolglos bleibender Suche nach einem Ausbildungs- oder Arbeitsplatz eintritt, nicht in allen Fällen problemlos durchgesetzt werden kann und damit eine Inanspruchnahme von sozialen Sicherungssystemen, sei es im Bereich des Asylbewerberleistungsgesetzes, sei es im Bereich der sozialen Grundsicherung, erfolgen wird. In diesem Zusammenhang ist es nicht nachzuvollziehen, dass – anders als noch im Referentenentwurf vorgesehen – Asylanträge, die während oder im Anschluss an einen Aufenthalt nach §§ 17, 20 AufenthG-E gestellt werden, nicht im beschleunigten Verfahren zu bearbeiten sind. Eine solche Regelung halten wir unverzichtbar, weil anderenfalls dem Missbrauch der neuen Aufenthaltstitel Tür und Tor geöffnet werden würden.

Im Übrigen sollte jedenfalls vorgesehen werden, dass die nach beiden Bestimmungen erforderliche Sicherung des Lebensunterhalts auch für einen Zeitraum von mindestens drei Monaten nach Auslaufen der Aufenthaltserlaubnis verlangt wird.

- **Fachkräfte mit akademischer Ausbildung (§ 18b Abs. 1 AufenthG-E = Art. 1 Nr. 12 des Entwurfs)**

Die Formulierung „Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung in den Berufen, zu der ihre Qualifikation sie befähigt“ ist nicht eindeutig. In diesem Bereich gibt es bereits jetzt viele Fragen und Streitigkeiten. Es sollte klargestellt werden, ob grundsätzlich irgendein Hochschulabschluss ausreichend ist oder ob der Hochschulabschluss erkennbar in einem fachlichen Verhältnis zur angestrebten Tätigkeit stehen muss. Argumentiert wird von Arbeitgebern oft, dass die allgemeinen Fähigkeiten, die im Rahmen eines beliebigen Hochschulabschlusses erworben wurden, für die angestrebte Beschäftigung ausreichend seien, die erworbene Fachkenntnis sei nicht relevant.

- **Selbständige Tätigkeit (§ 21 AufenthG-E = Art. 1 Nr. 13 des Entwurfs)**

Die Fokussierung auf den Erwerb ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache als Zeichen der Integration sollte nicht nur im Bereich der Beschäftigung manifestiert werden, sondern auch in § 21 AufenthG Niederschlag finden. Es ist nicht nachvollziehbar, aus welchem Grund Freiberufler oder Gewerbetreibende im Bundesgebiet bei der Beantragung einer Niederlassungserlaubnis keine Sprachkenntnisse nachweisen sollen, hingegen eine abhängig beschäftigte Fachkraft dies tun muss. Auch zur erfolgreichen Ausübung einer selbständigen Tätigkeit im Bundesgebiet sehen wir Sprachkenntnisse als zwingend erforderlich an.

- **Zuständigkeit zentraler Ausländerbehörden (§ 71 Abs. 1 Satz 3 AufenthG-E = Art. 1 Nr. 40 des Entwurfs)**

Wie bereits eingehend hervorgehoben, ist die nunmehr vorliegende Regelung zur Errichtung zentraler Ausländerbehörden durch die Länder zu begrüßen. Sie wahrt das verfassungsrechtlich gewährleistete Recht der Länder, die Errichtung von Behörden selbst zu regeln, und gibt ihnen die Möglichkeit, entsprechend der Verhältnisse vor Ort passgenaue Zuständigkeitsbestimmungen vorzusehen. Besonders zu begrüßen ist, dass der Bundesgesetzgeber auf eine Regelung verzichten soll, wonach zentrale Ausländerbehörden auch für die Ersterteilung von Aufenthaltstiteln hätten zuständig sein sollen. Welche Vorteile sich für die betroffenen Ausländer und die in Deutschland ansässigen Unternehmen mit der Einrichtung zentraler Ausländerbehörden auch für die Ersterteilung von Aufenthaltserlaubnissen für eingewanderte Fachkräfte verbinden sollten, ist nicht ersichtlich. Zentraler Ansprechpartner des einwanderungswilligen Ausländers ist zunächst nicht die Ausländerbehörde vor Ort, sondern die deutsche Auslandsvertretung in seinem Heimatland, über die die Beantragung eines Visums erfolgt. Unmittelbaren Kontakt zur Ausländerbehörde muss die Fachkraft erst nach ihrer Einreise aufnehmen. Warum es für den Ausländer dann eine Erleichterung sein soll, sich an eine – aller Wahrscheinlichkeit nach weit entfernte – zentrale Ausländerbehörde, statt an die Ausländerbehörde seines neuen Heimatlandkreises oder seiner neuen Heimatstadt zu wenden, leuchtet nicht ein. Eine solche persönliche Kontaktaufnahme mit der zentralen Ausländerbehörde ist schon deshalb unvermeidlich, weil der Ausländer seine Fingerabdrücke zur Ausstellung des elektronischen Aufenthaltstitels dort hinterlassen muss. Eine zweite Anreise ist erforderlich, um den Aufenthaltstitel persönlich in Empfang zu nehmen. Bereits kurz nach Aufnahme der Beschäftigung würden die Fachkräfte damit für die Erledigung ihrer aufenthaltsrechtlichen Angelegenheiten in der Regel für bis zu zwei Tag ausfallen.

Für zentral organisierte, deutschlandweit agierende Unternehmen mag es sich durchaus als Vorteil erweisen, nur einen Ansprechpartner für alle im Zusammenhang mit der Einwanderung von Fachkräften stehenden Fragen zu haben. Solche Unternehmen sind aber nicht der Regelfall. Die deutsche Wirtschaft ist vielmehr dezentral aufgestellt und wird ganz wesentlich durch kleinere, mittelständische Unternehmen geprägt, die vielfach nur über eine Niederlassung – oft im ländlichen Raum – verfügen. Für diese Unternehmen ist es deutlich leichter, mit der vor Ort zuständigen Ausländerbehörde eine vertrauensvolle Zusammenarbeit im Hinblick auf Abwicklung der Verfahren von einwanderungswilligen künftigen Mitarbeitern aus Drittstaaten zu entwickeln. Das gilt im Übrigen auch für die dezentralen Niederlassungen größerer Unternehmen. Nicht zuletzt die Flüchtlingskrise hat gezeigt, dass unternehmensnahe Entscheidungen und Entscheidungen, die einen engen Kontakt zu den Betroffenen voraussetzen, sinnvoll nur vor Ort und nicht in weit entfernten zentralen Stellen getroffen werden können.

Soweit die Länder von der Möglichkeit Gebrauch machen, eine oder mehrere zentrale Ausländerbehörden mit den in § 71 Abs. 1 Satz 3 AufenthG-E genannten Aufgaben im Zusammenhang mit der Erteilung von Visa zu betrauen, muss die Abstimmung mit den für den Wohnort zuständigen Ausländerbehörde geklärt werden.

- **Beschleunigtes Verfahren für Fachkräfte (§ 81a AufenthG-E = Art. 1 Nr. 46 des Entwurfs)**

Die Regelungen für ein beschleunigtes Verfahren für Fachkräfte begrüßen wir. Klarstellend weisen wir aber darauf hin, dass die Durchführung solcher Verfahren kein Grund für die Errichtung zentraler Ausländerbehörden ist. Vielmehr sind auch die kommunalen Ausländerbehörden in der Lage, im engen Zusammenwirken mit den Unternehmen vor Ort zu passgenauen Lösungen zu gelangen. Das entspricht auch schon der Praxis.

In diesem Zusammenhang könnten wir uns auch eine stärkere Inpflichtnahme der Arbeitgeber vorstellen, z. B. eine Pflicht zur Unterstützung bei zusätzlichen Integrations- oder Sprachvermittlungsmaßnahmen oder auch eine Pflicht zur (anteiligen) Übernahme von Sozialleistungen im Falle von Kündigungen kurz nach der Einwanderung.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung

Dr. Uda Bastians
Beigeordnete
des Deutschen Städtetages

Dr. Kay Ruge
Beigeordneter
des Deutschen Landkreistages

Uwe Lübking
Beigeordneter
Deutscher Städte- und Gemeindebund