

stellungnahme



des Deutschen Gewerkschaftsbundes Verbändeanhörung

zum Entwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz
eines Gesetzentwurfes der Fraktion die Grünen
(Drucksache 19/6542,
sowie Anträge der Fraktion die Linke
Drucksache 19/9052
Drucksache 19/9855
am 3. Juni 2019

24. Mai 2019

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand

Johannes Jakob
Vera Egenberger
Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

Zusammenfassung

Das Bundeskabinett hat dem Bundestag am 19. Dezember 2018 den Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes zugeleitet.

Ein Ziel der vorgeschlagenen Änderungen – vor allem des Aufenthaltsgesetzes – ist die Steuerung und nachhaltige Steigerung der bedarfsorientierten Zuwanderung von Fachkräften, eingebettet in den bestehenden migrationspolitischen Ordnungsrahmen.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund ist überzeugt, dass die vorliegenden Entwürfe den Anforderungen an ein transparentes und nachhaltig gestaltetes System der Zu- und Einwanderung nicht gerecht werden. Die vorgelegten Regelungen führen nicht zur nötigen Vereinfachung des gesetzlichen Rahmens. Hinzu kommt, dass der deutsche Arbeitsmarkt Besonderheiten aufweist, die ausländischen Fachkräften hohe Zugangshürden setzt. Deswegen geht der DGB davon aus, dass durch dieses Gesetz eine eher begrenzte Wirkung erzielt werden kann.

Statt die nachfrageorientierte Zuwanderung als Grundkonzept beizubehalten, wäre eine Neuausrichtung der Ein- und Zuwanderung erforderlich, die die zunehmende Globalisierung der Arbeitsmärkte und der Produktionsketten berücksichtigt und sich an der langfristigen Entwicklung des Arbeitsmarktes orientiert. Zudem müssten bestehende Hindernisse beim Arbeitsmarktzugang von im Inland lebenden Drittstaatsangehörigen beseitigt sowie die ökonomische und gesellschaftliche Eingliederung verbessert werden. Das Aufenthaltsrecht ist aus Sicht des DGB so zu gestalten, dass Lohndumping und Ausbeutung verhindert und Arbeitnehmerrechte besser durchgesetzt werden können.

Der DGB kritisiert insbesondere

- die Ausrichtung der Regelungen ausschließlich am nationalen Wirtschaftsinteresse und dem Interesse von Unternehmen, offene Arbeitsstellen möglichst schnell mit Drittstaatsangehörigen (mit und ohne anerkannte berufliche Qualifikation) besetzen zu können;
- die längere Bindung einer Aufenthaltserlaubnis an eine bestimmte Tätigkeit in einem bestimmten Betrieb (vier statt drei Jahre) sowie das Erfordernis eines neuen aufenthaltsrechtlichen Verfahrens bei einem Arbeitgeberwechsel;
- die neu eingeführte Verpflichtung von Betrieben, den Ausländerbehörden innerhalb von zwei Wochen die Beendigung eines Arbeits-, Ausbildungs- oder Werkleistungsvertrages mitzuteilen;
- die Regelungen zum sogenannten beschleunigten Fachkräfteverfahren, die weder die Komplexität der Anerkennungsverfahren ausreichend berücksichtigen, noch Fristen für die Bearbeitung in den Ausländerbehörden enthalten;
- das Fehlen einer echten Bleiberechtsregelung für gut integrierte Geflüchtete sowie eines sicheren Aufenthalts für bislang Geduldete, die eine Berufsausbildung anstreben bzw. absolvieren; und
- die Einführung genereller Arbeitsverbote bei bestimmten Aufenthaltserlaubnissen aus humanitären Gründen, verbunden mit einer Zulassung nur im Ermessen der Ausländerbehörde.

Der DGB begrüßt in beiden Entwürfen vorgeschlagene Regelungen, wie

- das Festhalten an der Prüfung der Arbeitsbedingungen durch die Bundesagentur für Arbeit bei der Zustimmung zu Aufenthaltserlaubnissen an Fachkräfte mit beruflicher und akademischer Ausbildung sowie bei Aufenthaltserlaubnissen zu besonderen Beschäftigungszwecken;
- die Regelungen zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Berufsausbildung, verbunden mit der Vorrangprüfung als Voraussetzung für die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit;
- das Festhalten bzw. die Einführung der Vorrangprüfung bei der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit für eine vorübergehende Beschäftigung; und

Der Deutsche Gewerkschaftsbund fordert insbesondere

- die Fortgeltung von Aufenthaltserlaubnissen zu Erwerbszwecken, auch nach einer Aufhebung oder Kündigung des Arbeitsvertrages zur Suche nach einem anderen Arbeitgeber;
- die weiterhin mögliche individuelle Vorrangprüfung zu ersetzen, durch Einführung einer berufsgruppen- bzw. branchenbezogenen Positivliste, die auf Basis einer revidierten und gemeinsam mit den Sozialpartnern zu erstellenden branchenbezogenen Engpassanalyse erarbeitet wird;

-
- die Verpflichtung zur Prüfung der Arbeitsbedingungen innerhalb der Geltungsdauer der erstmalig erteilten Aufenthaltserlaubnis sowie eine diesbezügliche bessere personelle Ausstattung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit und der Bundesagentur für Arbeit.

Zudem schlägt der DGB vor, die Regelungen zur Verfahrensbeschleunigung, auf Basis von Gesprächen mit den Bundesländern, Kommunen und Trägern umfassend neu zu gestalten und die Vorschläge in einem gesonderten Gesetzgebungsverfahren zu beschließen. In diesem Zusammenhang schlägt der DGB auch die Entwicklung eines Verfahrens zur Zertifizierung für Arbeitgeber vor, die an einem beschleunigten Fachkräfteverfahren teilnehmen wollen. Von einem solchen Verfahren können vor allem Betriebe profitieren, die die Arbeitnehmerrechte umfassend gewähren und bei denen Tarifverträge gelten.

I. Grundsätzliche Einschätzungen zum Entwurf

Nach Auffassung des DGB ist unbestritten, dass die Fachkräftesicherung eine entscheidende Zukunftsaufgabe für die deutsche Volkswirtschaft darstellt. Daher sind die vom Bundeskabinett im Zusammenhang mit den Gesetzentwürfen beschlossenen Maßnahmen der Fachkräftestrategie¹ besonders bedeutsam. Der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Mitgliedsgewerkschaften setzen sich für eine ganzheitliche Strategie zur Sicherung von Fachkräften ein, zu der neben einer nachhaltig gestalteten Fachkräfteeinwanderung auch eine Stärkung arbeits-, sozial- und tarifrechtlicher Standards, mehr Aus- und Weiterbildung, eine bessere Durchlässigkeit von Bildungswegen sowie eine bessere Vereinbarkeit von Arbeit und Leben gehören.

Ein allgemeiner und flächendeckender Fachkräftemangel in Deutschland lässt sich aktuell nicht feststellen – und ist auch in Zukunft nicht zu erwarten, denn wichtige „inländische Potenziale“ – wie die von Älteren, Frauen, Teilzeitbeschäftigten oder Migrantinnen und Migranten – bleiben häufig ungenutzt. Hinzu kommen vielfach unattraktive Arbeitsbedingungen und befristete Verträge. Der DGB hatte daher die im Eckpunktepapier der Bundesregierung vom 2. Oktober 2018 enthaltene Prioritätensetzung auf die „inländischen Potenziale“ begrüßt. Vor diesem Hintergrund kritisiert der DGB den im Entwurf des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes zu kurz gegriffenen Ansatz, vor allem, weil sich die vorgeschlagenen Regelungen nicht – wie im Koalitionsvertrag vereinbart – an volkswirtschaftlichen Erfordernissen orientieren, sondern die Zuwanderung anhand aktueller Bedarfe von Unternehmen und Betriebe ausgerichtet wird. Die vorgeschlagenen Lösungen ignorieren zudem die deutlich unterschiedliche Arbeitsmarktsituation in einzelnen Branchen, die auch von Entsendung und Leiharbeit beeinflusst wird.

Der DGB ist überzeugt, dass das vorgeschlagene Fachkräfteeinwanderungsgesetz die im Koalitionsvertrag enthaltenen Festlegungen nicht erfüllt.² Es ist auch nicht geeignet, die im Aufenthaltsgesetz enthaltenen Verfahren zu vereinfachen und transparent zu gestalten. Statt die Zahl der unterschiedlichen aufenthaltsrechtlichen Regelungen zu reduzieren, werden neue Tatbestände geschaffen und neue Anforderungen gestellt.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund ist überzeugt, dass die Ein- und Zuwanderung von Erwerbstätigen aus Drittstaaten einen – wenn auch gegenüber der Hebung der inländischen Potenziale und der Beschäftigung von EU-Bürgern geringeren – Beitrag zur Sicherung der Fachkräftebasis leisten kann.

Bei der erforderlichen Neuausrichtung der Zu- und Einwanderung müssen unterschiedliche arbeitsmarktpolitisch relevante Gruppen berücksichtigt werden. Dazu gehören a) Schutzsuchende und Geflüchtete, b) Familienangehörige von Drittstaatsangehörigen, c) bereits langfristig in Deutschland lebende Drittstaatsangehörige, d) Personen aus Drittstaaten mit einem inländischen Hochschul- oder einer Berufsausbildung, e) Drittstaatsangehörige mit einem temporären Zuwanderungsinteresse, f) entsandte und grenzüberschreitend tätige

¹ Fachkräftestrategie der Bundesregierung, siehe https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressemitteilung/2018/fachkraeftestrategie-der-bundesregierung.pdf?__blob=publicationFile&v=1

² In der Begründung des Gesetzentwurfs setzt sich die Bundesregierung auch mit alternativen Vorschlägen auseinander, die auf den Vereinbarungen des Koalitionsvertrages basieren. Dort wurde vereinbart, zur Weiterentwicklung des Aufenthaltsrechts ein Gesetzeswerk zur Steuerung der Zuwanderung und des Aufenthalts zu schaffen. Dargelegt wird, dass von einer generellen Umstrukturierung abgesehen werde, „um das aufeinander abgestimmte und gegenseitig Bezug nehmende, funktionierende Gesamtsystem des Aufenthaltsrechts zu erhalten“. Aus Sicht des DGB ist die diesbezügliche Argumentation nicht stichhaltig, vor allem angesichts intransparenter aufenthaltsrechtlicher Regelungen für die unterschiedlichen Gruppen von Erwerbstätigen und der immer noch überlangen Verfahren sowie der Doppelzuständigkeit von Visastellen und Ausländerbehörden.

Personen mit Lebensmittelpunkt im Ausland sowie g) Personen aus Drittstaaten mit einem dauerhaften Einwanderungsinteresse für sich und ihre Familien.³

Der DGB ist überzeugt, dass die Zuwanderung von Erwerbstätigen sich nicht einseitig an den Nützlichkeitskriterien orientieren darf. Eine Neuausrichtung der Einwanderung muss mit Maßnahmen und Regelungen zur nachhaltigen Förderung der ökonomischen und gesellschaftlichen Integration und Partizipation verbunden werden. Neben der Vereinfachung des Familiennachzugs geht es auch um ein zeitgemäßes Staatsangehörigkeitsrecht, durch das die Einbürgerung erleichtert sowie die generelle Mehrstaatigkeit ermöglicht wird. Zudem braucht es eine aktive Arbeitsmarktintegration und eine Unterstützung beim Erwerb der deutschen Sprache.

Es darf nicht nur die Zuwanderung betrachtet werden, sondern es muss auch untersucht werden, warum viele Menschen ihren Aufenthalt in Deutschland wieder beenden. Dazu gehören neben Akademikern, die in Deutschland studiert haben auch Fachkräfte, die eigens angeworben wurden oder sogar ausgebildet bzw. weitergebildet wurden. Untersuchungen zeigen, dass es oft an der nötigen Wertschätzung fehlt, dass ausländische Arbeitskräfte nicht berufsspezifisch eingesetzt werden und ihre Löhne – trotz gesetzlichem Anspruch – oft niedriger sind, als bei einheimischen Arbeitskräften. Hinzu kommt, dass ausländische Arbeitskräfte nicht selten ausgebeutet werden und die schweren, unattraktiven Arbeiten übernehmen müssen. Beispiele aus der Fleischwirtschaft, der Gastronomie oder Logistik zeigen dies eindringlich. Wenn sich diesbezüglich nichts ändert, wird es nicht gelingen, Fachkräfte zu gewinnen und diese zu halten. Hier stehen vor allem die Arbeitgeber in der Verantwortung, Dies gilt vor allem dann, wenn Fachkräften attraktivere Optionen in anderen Ländern zur Verfügung stehen.

Neben der Fachkräftezuwanderung muss Deutschland seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen nachkommen und Menschen in Not Schutz gewähren. Auch hierüber lassen sich Arbeitskräfte gewinnen. Dazu bedarf es eines ausreichenden Angebots an Ausbildung, Sprachförderung und Weiterbildung. Während bei Zuwanderung aus humanitären Gründen „Nützlichkeitsaspekte“ keine Rolle spielen dürfen, muss die Zuwanderung von Fachkräften hingegen aus Sicht des DGB gesteuert werden.

Aufenthalt zu Bildungszwecken

Mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz sollen bisherige Regelungen zum Aufenthalt zu Bildungszwecken umstrukturiert werden. Den Regelungen zum Aufenthalt zu Studienzwecken (bisher § 16 AufenthG), zur Teilnahme an Sprachkursen und Schulbesuch (bisher § 16b AufenthG), zur beruflichen Ausbildung (bisher § 17 AufenthG) und zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen (bisher § 17a AufenthG) werden in § 16 AufenthG-E Grundsätze für den Aufenthalt zum Zwecke der Ausbildung vorangestellt. Im Anschluss werden die Regelungen zu den einzelnen Aufenthaltsgründen neu sortiert und umgestaltet.

Der DGB bezweifelt, dass die Umstrukturierung im Abschnitt 3 zu mehr Transparenz führt, da beispielsweise Ausschlussgründe und die Arbeitsplatzsuche für Absolventinnen und Absolventen erst im Abschnitt 4 geregelt werden. Er schlägt vor, die Systematik zu verändern und zumindest die in § 19 f aufgeführten Ausschlussgründe für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis zu Ausbildungszwecken in diesem Abschnitt zu verankern.

Aufenthalt zu Erwerbszwecken

Der Kabinettsentwurf legt den Fokus auf die befristete Zuwanderung für arbeitgebergebundene offene Stellen, die möglichst schnell besetzt werden sollen. Die vorgeschlagenen Regelungen sind nicht geeignet, die in den Branchen sehr unterschiedliche Beschäftigungssituation ausreichend zu berücksichtigen. Statt eine – wie vom Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit vorgenommene – Analyse von Arbeitskräfteengpässen in einzelnen Branchen unter Beteiligung der Sozialpartner zu erstellen und diese als Grundlage für die Zulassung von Arbeitskräften zu nutzen, hält der Entwurf am Konzept einer individuellen Vorrangprüfung fest. Für qualifizierte Tätigkeiten wird die Vorrangprüfung – mit der Möglichkeit zur Wiedereinführung – ausgesetzt.

Als Fachkraft entsprechend der Definition in § 18 Abs. 4 AufenthG-E werden solche Personen angesehen, die 1) eine inländische qualifizierte Berufsausbildung oder eine vergleichbare und anerkannte ausländische Berufsqualifikation besitzen oder 2) über einen deutschen, einen anerkannten ausländischen oder einen dem inländischen Hochschulabschluss vergleichbaren Abschluss verfügen. Diese Definition wird vom DGB begrüßt.

³ Der Vorschlag der SPD-Bundestagsfraktion für ein Gesetz zur Neuordnung der Einwanderung qualifizierter Fachkräfte (Drs. 19/44) bot – auch wenn der DGB Einzelheiten kritisiert hat – mit seiner Orientierung auf eine auf Dauer angelegte Einwanderung von Arbeitskräften über Punktesystem einen Ansatz für diese Gruppe.

Gleichwohl stellt der DGB fest, dass auch künftig eine Zuwanderung zu Tätigkeiten unabhängig von der Qualifikation bzw. von Berufserfahrungen möglich ist. Er weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass in 2017 knapp 40 Prozent der neu eingereisten Drittstaatsangehörigen eine Aufenthaltserlaubnis zu diesem Zweck erhalten haben. Besonders bei diesem Beschäftigungssegment ist die vorgeschlagene Engpassanalyse erforderlich, da sie auch als Grundlage für eine berufsgruppenbezogene Vorrangprüfung herangezogen werden kann.

Die vorgeschlagenen Neuregelungen leisten keinen ausreichenden Beitrag zur Verhinderung von Lohndumping und Ungleichbehandlung. Im Gegenteil: Die vorgesehene längere Bindung (vier statt wie bisher drei Jahre) des Aufenthaltstitels zu Erwerbszwecken, verlängert noch die Abhängigkeit von einer bestimmten Beschäftigung bei einem bestimmten Arbeitgeber. Und, in Fällen eines Arbeitgeber- oder Tätigkeitswechsels ist ein neues aufenthaltsrechtliches Verfahren weiterhin erforderlich. Der DGB fordert daher eine zeitliche Verkürzung der Geltung der diesbezüglichen Nebenbestimmungen bzw. eine Veränderung der ausländerrechtlichen Zuständigkeiten bei einer Umschreibung des Aufenthaltstitels im Fall eines Arbeitgeber- oder Tätigkeitswechsels.

Der DGB begrüßt, dass die Prüfung der Arbeitsbedingungen durch die Bundesagentur für Arbeit weitgehend beibehalten werden sollen. Grundlage der Prüfung der Arbeitsbedingungen müssen vor allem bestehende Tarifverträge sein. Unverständlich ist allerdings die Ausweitung der zustimmungsfreien Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen durch die Ausländerbehörden (§ 18 Abs. 2 Nr. 2). Ein wesentlicher Beitrag zur Verhinderung von Lohndumping und Ungleichbehandlung wäre nach Auffassung des DGB eine Zertifizierung der Betriebe und Unternehmen, die Zuwanderungsinteressierte einstellen wollen. Damit könnten Betriebe, die möglicherweise erst im Verfahren zum Widerruf der Zustimmung nach § 41 AufenthG auffällig werden, von vornherein ausgeschlossen werden.

Der DGB fordert zudem, dass die Regelungen zum Erlöschen einer Aufenthaltserlaubnis oder Niederlassungserlaubnis bei Auslandsaufenthalten verändert werden müssen. Die geltenden Bestimmungen sind praxisfern. Globale Produktionsketten, häufig verbunden mit dem zeitweisen Einsatz von in Deutschland lebenden Beschäftigten aus Drittstaaten an ausländischen Standorten sowie der Zunahme von Bildungs- und Weiterbildungsaufenthalten erfordern eine Verlängerung der Frist zur Wiedereinreise auf mindestens 12 Monate. Zusätzlich müssen die Ausländerbehörden längere Fristen zulassen z.B. bei Bildungsaufenthalten oder Entsendung.

Unabhängig von der gewerkschaftlichen Forderung nach einer Neuausrichtung der Ein- und Zuwanderung von Erwerbstätigen anhand langfristiger Arbeitsmarktbedarfe und unter Berücksichtigung des Ziels der Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme, ist der DGB überzeugt, dass die Arbeitsmarktprüfung und die Prüfung der Arbeitsbedingungen verändert sowie transparent und rechtssicher ausgestaltet werden müssen. Auch die bislang genutzte Positivliste und die ihr zugrunde liegende Engpassanalyse erfüllen nicht die Erfordernisse einer transparenten Prüfung der Arbeitsmarktverhältnisse. Im Rahmen der Beratungen der Bundesagentur für Arbeit zur Entwicklung von Vorschlägen zur Vereinfachung der gezielten Erwerbsmigration wurde eine branchenbezogene Engpassanalyse diskutiert. Zudem werden Vorschläge für eine Prüfung der Arbeitsbedingungen gemacht, die in Absatz ‚Kontrolle der Arbeitsbedingungen‘ in diesem Kapitel zu finden sind. Der DGB empfiehlt daher eine Regelung zur Ausgestaltung der Arbeitsmarktprüfung und der Prüfung der Arbeitsbedingungen in die Beschäftigungsverordnung aufzunehmen.

Aufenthalt zur Ausbildungsplatz- und Arbeitsplatzsuche

In den vorgeschlagenen §§ 17 und 20 werden Regelungen zum Aufenthalt zur Ausbildungs- und Studienplatzsuche sowie zur Arbeitsplatzsuche zusammengefasst. In § 20 AufenthG-E beibehalten wird aber die unterschiedliche Geltungsdauer für die verschiedenen Gruppen. Ergänzt werden die Regelungen durch die Möglichkeit des Aufenthalts zur Arbeitsplatzsuche von Personen mit einer qualifizierten und anerkannten Berufsausbildung.

Eine Ergänzung der Gruppen, um Personen mit einem anerkannten qualifizierten Berufsabschluss, ist aus Sicht des DGB sinnvoll. Der DGB lehnt ausdrücklich die Regelung ab, die zur Ausübung einer Probearbeit berechtigt. Betriebe könnten diese Regelung für einen Beschäftigungseinsatz, unabhängig von einem konkreten Bewerbungsverfahren, ausnutzen.

Die ungleiche Aufenthaltsdauer von Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen und einer qualifizierten Berufsausbildung im Inland muss aus Sicht des DGB aufgehoben werden.

Die neu eingeführte Regelung zur Ausbildungsplatzsuche in § 17 n.F. begrüßt der DGB im Grundsatz, kritisiert jedoch die unrealistisch hohen Voraussetzungen. Der Kabinettsentwurf hebt die Voraussetzung noch einmal an und setzt einen ausländischen Schulabschluss, der zum Hochschulzugang in Deutschland berechtigt, voraus, obwohl eine Einreise zur Ausbildungsplatzsuche anvisiert wird (§ 17 Abs.2 Nr.1 AufenthG-E).

Beschleunigtes Fachkräfteverfahren

Ein wesentlicher Kern der vorgeschlagenen Regelungen ist das beschleunigte Verfahren zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an Fachkräfte. Die Vorschläge sehen neben Vereinbarungen zwischen den Arbeitgebern und den Ausländerbehörden (§ 81a AufenthG-E) und der Einrichtung zentraler Ausländerbehörden auch verkürzte Fristen zur Bearbeitung von Visa-Anträgen bei der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit oder bei der Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen vor.

Der DGB stellt fest, dass derzeit die aufenthaltsrechtlichen Verfahren wegen ihrer Komplexität, unterschiedlicher Anforderungen, langer Warte- und Bearbeitungszeiten sowie Reibungsverlusten an den Schnittstellen zwischen den beteiligten Behörden bei den erforderlichen Verfahren langwierig sind. Hinzu kommen noch die häufig mangelnden Ressourcen in den Ausländerbehörden und den Visumsstellen der Botschaften. Er ist überzeugt, dass eine Verfahrensbeschleunigung Änderungen bei den aufenthaltsrechtlichen Anforderungen zur Erteilung von Aufenthaltstiteln bedarf und nur gemeinsam zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowie die weiteren beteiligten Stellen erreicht werden kann. Die vorgeschlagenen Veränderungen insbesondere im Aufenthaltsrecht, wie beim Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen (Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz) und in den Berufsordnungen, in der Beschäftigungsverordnung oder in der Aufenthaltsverordnung lassen ein gemeinsam entwickeltes Konzept vermissen. Zudem haben Bundesländer die Einrichtung zentraler Ausländerbehörden kritisiert und Träger des Anerkennungsverfahrens auf die Probleme mit der Fristverkürzung hingewiesen.

Der DGB empfiehlt – auch angesichts der vom BMI angekündigten Beratung mit den Bundesländern über die Aufgaben zentraler Ausländerbehörden und deren Umsetzung – eine Herauslösung der Regelungen zum beschleunigten Fachkräfteverfahren aus dem aktuellen Gesetzentwurf. Aus seiner Sicht sollte geprüft werden, ob eine Rechtsverordnung der Bundesregierung, die mit Zustimmung des Bundesrates erlassen wird, ausreichend ist. Darin könnte zudem die Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Behörden (Willkommenscenter) geregelt werden.

Kontrolle der Arbeitsbedingungen

Der DGB weist darauf hin, dass infolge der Kontrollen der ‚Finanzkontrolle Schwarzarbeit‘ allein im letzten Jahr fast 108.000 Strafverfahren und rund 26.000 Ordnungswidrigkeitsverfahren eingeleitet wurden und die Zahl der Verfahren wegen der Nichtgewährung des gesetzlichen Mindestlohns auf 2.518 Verfahren (2015: 705; 2016: 1.651) angestiegen sind. In seiner Jahresbilanz 2017 weist der Zoll eine Schadenssumme von 967,3 Millionen Euro aus. Unter Berücksichtigung einer erheblichen Dunkelziffer ist von einer weit höheren Schadenssumme und einer größeren Zahl von betroffenen inländischen und ausländischen Beschäftigten auszugehen. Daher fordert der DGB seit Jahren eine bessere personelle Ausstattung der ‚Finanzkontrolle Schwarzarbeit‘ und eine bessere Organisation der Arbeitsinspektionen in Deutschland.

Mit den vorgesehenen Änderungen im Aufenthaltsgesetz (einschließlich der Möglichkeiten zur Nebenbeschäftigung, Probearbeit etc.) steigt die Gefahr prekärer und ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse. Der DGB kritisiert, dass der Gesetzentwurf keine Vorschläge zur Verbesserung der Kontrollen bzw. zur konsequenten Anwendung der Bestimmungen des Aufenthaltsgesetzes vorsieht. Vorhandene Kontrolldefizite müssen beseitigt und gleichzeitig die Maßnahmen insbesondere zur Überprüfung der Arbeitsbedingungen bei der erstmaligen Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis verbessert bzw. neu eingeführt werden.

Der DGB fordert eine verstärkte Überprüfung der Einhaltung der Arbeitsbedingungen während der ersten Jahre des Erwerbsaufenthalts. Diese sollte in § 41 AufenthG verankert werden, auch als Signal an Betriebe und Unternehmen. Die Verantwortung soll bei der Finanzkontrolle und der Bundesagentur für Arbeit liegen, die besser ausgestattet werden müssen.

Ein Ausschluss unzuverlässiger Betriebe kann zudem – wie bereits erwähnt – auch durch eine Regelung zur Zulassung von Arbeitgebern (Zertifizierungsverfahren) ermöglicht werden.

III. Bewertung einzelner Bestimmungen des Entwurf des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes⁴

Artikel 1 Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Kapitel 1: Allgemeine Vorschriften

Zu Nr. 2: § 2 AufenthG-E „Begriffsbestimmungen“

Der Entwurf sieht in Absatz 3 eine Konkretisierung sowie eine Änderung der Voraussetzungen der Lebensunterhaltsicherung für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu Ausbildungs- und Studienzwecken vor. Bei Aufenthaltserlaubnissen nach den §§ 16a bis 16c, 16e und 16f mit Ausnahme von Sprachkursen, die nicht zur Studienvorbereitung dienen, knüpft die Lebensunterhaltssicherung an die Bestimmungen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes an. Zudem wird für eine Aufenthaltserlaubnis zur Durchführung von Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen (§ 16d) und für eine Aufenthaltserlaubnis zur Suche nach einem Ausbildungs- oder Studienplatzes (§ 17) ein Aufschlag von 10 Prozent auf die im Berufsausbildungsförderungsgesetz genannten Summen verlangt.

Aus Sicht des DGB ist die Anknüpfung der Höhe des Lebensunterhalts an die Bestimmungen des Berufsausbildungsförderungsgesetzes grundsätzlich richtig. Problematisch wird die definierte Höhe, wenn beispielsweise die Ausbildungsvergütung bei einer Berufsausbildung der vorgesehenen Mindesthöhe nicht entspricht und nur durch eine nach § 16a ermöglichte Nebenbeschäftigung, die in der Regel den Ausbildungserfolg beeinträchtigt, gesichert werden kann.⁵

Der DGB fordert im Hinblick auf die Durchführung einer betrieblichen Ausbildung eine Sicherstellung des geforderten Betrages durch den jeweiligen Ausbildungsbetrieb, ohne Anrechnung etwaiger Entgelte für Nebenbeschäftigungen.

Der vorgeschlagene Absatz 11a sieht eine Definition erforderlicher Sprachkenntnisse vor. „Gute deutsche Sprachkenntnisse“ entsprechen dem Niveau B 2 des europäischen Referenzrahmens. Die Sprachkenntnisse sind von Bedeutung bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Ausbildungs- oder Studienplatzsuche.

Der DGB hält diese Voraussetzung für nicht erforderlich, da einerseits für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 16a (Berufsausbildung) lediglich ausreichende deutsche Sprachkenntnisse erforderlich sind und andererseits die Hochschulen selbst über die sprachlichen Voraussetzungen entscheiden.

In dem neu vorgesehenen Absatz 12a wird der Begriff einer qualifizierten Berufsausbildung definiert. Die Definition hat eine Bedeutung im Hinblick auf die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen zur Berufsausbildung (§ 16a AufenthG-E) und zur Suche nach einem Ausbildungsplatz (§ 17 AufenthG-E).

Aus Sicht des DGB schafft die Definition, die sich an der bisherigen in § 6 BeschV enthaltenen Bestimmungen orientiert, Transparenz und Klarheit darüber, für welche Formen der Berufsausbildung eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden darf.

Der vorgeschlagene Absatz 12b enthält nähere Bestimmungen zum Begriff der qualifizierten Beschäftigung, die vor allem bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Erwerbstätigkeit berücksichtigt werden.

Der DGB weist darauf hin, dass die Formulierungen von der bestehenden Definition abweichen. Nach geltendem Recht (§ 18 Abs. 4 AufenthG) handelt es sich um Tätigkeiten, für die eine mindestens zweijährige Berufsausbildung oder ein Hochschulabschluss (siehe Durchführungsanweisung der Bundesagentur für Arbeit) erforderlich ist. Der DGB begrüßt die Bestimmungen, sie sind offener und praxistauglicher gestaltet. Genauer

⁴ Im Folgenden werden im Kabinettsentwurf vorgesehene Änderungen insbesondere im Aufenthaltsgesetz im Einzelnen bzw. in zusammengefasster Form bewertet. Folgeänderungen werden nur berücksichtigt, wenn damit erhebliche Auswirkungen verbunden sind. Die Gliederung der Bewertungen folgt der Gliederung der beiden Gesetzentwürfe.

⁵ Mit der im Januar 2018 vom DGB geforderten Mindestausbildungsvergütung (DGB-Eckpunkte für eine Mindestausbildungsvergütung) kann in der Regel die in § 2 definierte Höhe erreicht werden. Ergänzend müssten aus Sicht des DGB die Ausbildungsbetriebe einen möglichen Fehlbetrag ausgleichen.

definiert werden muss allerdings die in der Begründung verwendete Formulierung, nach der es darauf ankommt, ob die Tätigkeiten „üblicherweise von Personen mit Fertigkeiten, Kenntnissen und Fähigkeiten ausgeübt wird, die in einer qualifizierten Berufsausbildung oder akademischen Ausbildung erworben werden.“

Kapitel 2: Einreise und Aufenthalt im Bundesgebiet

Abschnitt 1: Allgemeines

Zu Nr. 4: § 4a AufenthG-E „Zugang zur Erwerbstätigkeit“

Der vorgeschlagene Absatz 1 enthält eine Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses im Hinblick auf die Aufnahme einer Beschäftigung (Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt). Gleichzeitig wird in Satz 3 der Ausländerbehörde im Einzelfall die Befugnis eingeräumt, eine Beschäftigung auch bei einem gesetzlichen Verbot zu erlauben bzw. eine Beschränkung aufzuheben.

In Absatz 2 wird eine mögliche Erlaubnis zur Beschäftigung durch die Ausländerbehörden konditioniert. Sie kann abgelehnt werden, wenn Sachverhalte vorliegen, die ein Versagen der Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit berechtigen.

In Absatz 3 wird festgehalten, dass eine von der Bundesagentur auferlegte Beschränkung in den Aufenthaltstitel aufzunehmen ist. Zudem wird klargestellt, dass für eine Änderung der Beschränkungen eine Erlaubnis erforderlich ist. Im Fall einer Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer bestimmten Beschäftigung, z. B. einer bestimmten Tätigkeit oder in einem bestimmten Betrieb, ist eine Ausübung einer anderen Beschäftigung verboten. Ausgenommen sind nur Betriebsübergänge und die Änderung der Rechtsform des Betriebes.

Der DGB stellt fest, dass angesichts der im Gesetz enthaltenen Voraussetzungen eines konkreten Arbeitsplatzangebots und der Gleichwertigkeit der Arbeitsbedingungen eine Beschränkung der Beschäftigung auf diesen Arbeitsplatz grundsätzlich – zumindest für einen zeitlich begrenzten Zeitraum – erforderlich ist. Die vorgeschlagene Regelung ist gegenüber dem geltenden Recht restriktiver gestaltet. Erstens gelten – wegen der längeren Gültigkeit der Aufenthaltserlaubnis – die Beschränkungen für vier statt wie bisher für drei Jahre. Zweitens wird die Auferlegung von Beschränkungen nach § 34 BeschV ins Ermessen der Bundesagentur für Arbeit gestellt.

Der DGB lehnt daher die Regelung grundsätzlich ab, auch wenn die Bestimmungen bei einem Betriebsübergang bzw. einer Rechtsformänderung sinnvoll sind. Er fordert

- einen Anspruch auf Verkürzung der Dauer der Beschränkung nach zwei Jahren Beschäftigungszeit, und
- eine Regelung zur unbürokratischen Veränderung der in den Nebenbestimmungen aufgenommenen Beschränkungen, ohne neues aufenthaltsrechtliches Verfahren; bei einem Tätigkeitswechsel innerhalb des Betriebes ist eine Prüfung der Arbeitsbedingungen ausreichend; bei einem Arbeitgeberwechsel bedarf es zusätzlich der Prüfung der Fähigkeit zur Ausübung der Tätigkeit.

Der vorgeschlagene Absatz 5 legt zunächst fest, dass ein ausländischer Staatsangehöriger nur beschäftigt oder mit einem entgeltlichen Dienst- oder Werkleistungen beauftragt werden darf, wenn dieser einen Aufenthaltstitel besitzt und kein Beschäftigungsverbot vorhanden ist. Damit verpflichtet Absatz 5 einen Arbeitgeber vor Abschluss eines Arbeitsvertrages zur Prüfung der aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen. Diese Verpflichtung wird ausgeweitet auf Dienst- und Werkverträge. Ausgenommen sind – wie im bisherigen § 4 Abs. 3 AufenthG – Saisonbeschäftigungen, die auch ohne Aufenthaltserlaubnis ausgeführt werden dürfen.

Neu eingeführt wird in Absatz 5 Nr. 3 eine sanktionsbewährte Mitteilungspflicht des Arbeitgebers. Innerhalb von zwei Wochen muss dieser der Ausländerbehörde eine vorzeitige Beendigung einer Beschäftigung mitteilen. Anders als die Prüfpflicht gilt die Mitteilungspflicht nicht für Dienst- und Werkverträge.

Der DGB lehnt die in Absatz 5 Nr. 3 enthaltene Mitteilungspflicht ab. Sie ist praxisfern und führt zu zusätzlichen Aufwendungen bei Betrieben sowie den Ausländerbehörden. Zudem ist die Regelung wegen der Verwendung des Begriffs der „Beschäftigung“ nicht eindeutig formuliert. Mindestens müsste auf ein rechtswirksam aufgelöstes Arbeitsverhältnis abgehoben werden.

Abschnitt 3: Aufenthalt zum Zweck der Ausbildung

§ 16 AufenthG-E: „Grundsatz des Aufenthalts zum Zweck der Ausbildung“⁶

Beschrieben wird die Zielsetzung für die Zulassung und die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu Ausbildungszwecken. Sie soll der allgemeinen Bildung, der internationalen Verständigung sowie der Sicherung des Fachkräftebedarfs dienen. Zudem solle sie auch zur internationalen Entwicklung beitragen.

Der DGB begrüßt die vorgeschlagene Zielsetzung. Sie macht die Bedeutung einer Ausbildung aus inländischen Gründen sowie als Beitrag zur internationalen Verständigung deutlich. Zudem wird auch die Bedeutung für die Entwicklungspolitik herausgehoben. Der DGB nimmt sehr positiv wahr, dass die ursprünglich vorgesehene Konzentration auf nationale Interessen deutlich verändert wurde.

§ 16a AufenthG-E: Berufsausbildung; berufliche Weiterbildung

Im vorgeschlagenen Absatz 1 werden die in § 17 Abs. 1 geltenden Bestimmungen zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur betrieblichen Aus- und Weiterbildung übernommen und um die Möglichkeit eines erweiter-ten Zweckwechsels ergänzt. Nach Satz 3 wird auch ein ausbildungsvorbereitender Deutschsprachkurs von der Aufenthaltserlaubnis umfasst.

Der DGB begrüßt, dass auch künftig eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck einer Berufsausbildung und einer beruflichen Weiterbildung erteilt werden kann sowie die vorgeschlagene Erweiterung dieser Aufenthaltserlaubnis auf ausbildungsvorbereitende Deutschsprachkurse. Er kritisiert jedoch, dass die Formulierungen zum Zweckwechsel dazu geeignet sind, die Berufsausbildung und die Abschlussorientierung zu entwerten, denn zukünftig soll bei einem Abbruch der Ausbildung in einem bestimmten Betrieb nicht nur die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Berufsausbildung in einem anderen Betrieb möglich, sondern auch die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu Beschäftigungszwecken nach § 19c Abs. 2 AufenthG-E z. B. für Helfertätigkeiten.⁷

Der DGB fordert die Streichung dieser Regelung, denn sie widerspricht dem Grundgedanken des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes, nach dem die Ausbildung ein wesentliches Tor für die Einwanderung von Fachkräften darstellen soll.

Der vorgeschlagene Absatz 2 bezieht sich auf die nach dem geltenden Recht möglichen aber nicht näher beschriebenen schulischen Berufsausbildungen.

Der DGB begrüßt die klarstellenden Bestimmungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck einer schulischen Berufsausbildung, weist aber auf die Kritik, an der auch hier geltenden Regelung zum Zweckwechsels, hin.

Der vorgeschlagene Absatz 3 sieht vor eine Berechtigung zur ausbildungsunabhängigen Nebenbeschäftigung für den Fall einer qualifizierten Berufsausbildung von bis zu zehn Stunden wöchentlich vor. Zudem wird bei einer qualifizierten Berufsausbildung – im Gegensatz zu anderen Aus- und Weiterbildungen – eine Sprachanforderung festgelegt. Danach setzt die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis den Nachweis ausreichender Deutschsprachkenntnisse (Niveau B 1 des europäischen Referenzrahmens) voraus, sofern die erforderlichen Sprachkenntnisse nicht durch die Bildungseinrichtung geprüft oder durch den vorbereitenden Sprachkurs erworben werden sollen.⁸

Der DGB kritisiert zunächst die Regelung zur Nebenbeschäftigung. Die Durchführung einer wöchentlich bis zu zehnstündigen Beschäftigung neben einer Vollzeitausbildung in Betrieb oder Schule ist nur schwer vorstellbar und steht im Fall einer betrieblichen Ausbildung im Widerspruch zum Schutzgedanken des Arbeitszeitgesetzes. Außerdem gefährdet sie einen erfolgreichen Ausbildungsabschluss.

Aus Sicht des DGB ist die Anforderung an die sprachlichen Voraussetzungen, wie auch beim Studium entbehrlich. Ausbildungsbetriebe wie Berufsschulen haben ein Eigeninteresse daran, dass ihre Auszubildenden die erforderlichen Sprachkompetenzen mitbringen und prüfen diese selbst.

⁶ Der im Referentenentwurf noch vorgesehene Abs. 2, nach dem Bildungsträger zur Mitteilung einer vorzeitigen Beendigung der Bildungsmaßnahme an die zuständige Ausländerbehörde verpflichtet ist, wurde gestrichen.

⁷ Die Regelung zum Wechsel hin zu einer Aufenthaltserlaubnis nach § 19c Abs. 2 wurde erst in der Kabinettsfassung aufgenommen und wird auch nicht näher begründet. Die Regelung zu

⁸ Die Sprachanforderung wurde im Kabinettsentwurf neu aufgenommen.

Nach Absatz 4 ist im Fall einer vorzeitigen Beendigung einer qualifizierten Berufsausbildung, die der Auszubildende nicht zu vertreten hat, ein Anspruch auf eine bis zu sechsmonatige Möglichkeit zur Suche nach einem anderen Ausbildungsplatz vorgesehen.

Der DGB hält eine entsprechende Regelung für generell erforderlich. Er weist darauf hin, dass Ausbildungsabbrüche, vor allem in der Probezeit, häufig in gegenseitigem Einverständnis erfolgen. Er kritisiert daher die vorgesehene Beschränkung auf die Fälle, in denen der Auszubildende die Gründe für die vorzeitige Beendigung nicht zu vertreten hat.

Der DGB fordert einen Anspruch auf die Fortgeltung der Aufenthaltserlaubnis im Fall eines vorzeitigen Abbruchs des Ausbildungsverhältnisses unabhängig von der Frage, wer die Gründe zu vertreten hat sowie einen Anspruch auf Fortgeltung auch bei einer nicht erfolgreichen Abschlussprüfung bis zur Wiederholungsprüfung.

§ 16b: Studium

Der vorgeschlagene Absatz 1 enthält neben dem grundsätzlichen Anspruch zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck eines Hochschulstudiums auch den Grundsatz zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis. Nach § 16b AufenthG-E umfasst die Aufenthaltserlaubnis auch ein Pflichtpraktikum und studienvorbereitende Maßnahmen. Außerdem werden Regelungen für den Nachweis von Sprachkenntnissen festgelegt.

Der DGB begrüßt, dass auch weiterhin studienvorbereitende Maßnahmen von der Aufenthaltserlaubnis nach § 16b AufenthG-E umfasst werden. Er begrüßt zudem, dass nunmehr auf einen generellen Nachweis bestimmter Sprachkenntnisse gegenüber der Ausländerbehörde verzichtet wird und die Prüfung der erforderlichen Kenntnisse der Ausbildungssprache durch die Hochschulen ausreicht.

In Absatz 2 werden die bisher geltenden Bestimmungen zur Dauer der Aufenthaltserlaubnis beibehalten.

Nach Auffassung des DGB ist die Begrenzung der Dauer der Aufenthaltserlaubnis beispielsweise für einen Bachelorstudiengang praxisfern. Diese dauert in der Regel mindestens drei Jahre. Gleiches gilt auch für andere Studiengänge.

Der DGB schlägt daher vor, die Geltungsdauer an der Regelstudienzeit zu orientieren.

§ 16d Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen

Die vorgeschlagenen Absätze 1 und 2 greifen die Regelungen des bisherigen § 17a AufenthG auf. Absatz 1 sieht nunmehr eine „Soll-Regelung“ vor, die die Erteilungsbehörde bindet. Zudem enthält Absatz 1 eine Regelung für eine erweiterte Geltungsdauer sowie die Berechtigung zu einer von der Maßnahme unabhängigen Beschäftigung von bis zu zehn Stunden wöchentlich. Absatz 2 übernimmt die geltenden Regelungen des § 17a Abs. 3 AufenthG.

In Absatz 3 n.F. ist eine Geltungsdauer von zwei Jahren sowie unter bestimmten Voraussetzungen die Ausübung einer nichtreglementierten Beschäftigung vorgesehen.

Der DGB begrüßt zunächst die „Soll-Regelung“, macht aber darauf aufmerksam, dass nicht in allen Branchen ausreichende Möglichkeiten für „geeignete“ Qualifizierungsmaßnahmen vorhanden sind. Er kritisiert die in Absatz 1 enthaltene Regelung zur Nebenbeschäftigung. Verhindert werden muss, dass Qualifizierungsmaßnahmen missbräuchlich zur Durchführung von „Helfer-Tätigkeiten“ genutzt werden. Dies erfordert eine konsequente Prüfung der Eignung der Maßnahme für die angestrebte Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation.

Der DGB stellt fest, dass eine entsprechend Absatz 3 erteilte Aufenthaltserlaubnis ebenfalls missbräuchlich für die Ausführung von Helfertätigkeiten genutzt werden kann. Er fordert daher eine restriktive Handhabung der in Nr. 2 genannten Voraussetzung und eine Anwendung des § 19c Abs. 2 AufenthG-E.

§ 16f AufenthG-E: „Sprachkurse und Schulbesuch“

Nach dem vorgeschlagenen Absatz 2 kann eine Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke des Besuchs einer öffentlichen oder staatlich anerkannten Schule erteilt werden. Gleiches gilt auch für Schulen, die nicht oder nicht überwiegend öffentlich finanziert werden und auf einen anerkannten Schulabschluss vorbereiten.

Der DGB stellt fest, dass sich diese Regelung laut Begründung ausschließlich auf allgemeinbildende Schulen bezieht. Da auch beispielsweise berufsbildende Schulen auf allgemeinbildende Abschlüsse vorbereiten, fordert der DGB eine Öffnung der Regelung.

§ 17 AufenthG-E: „Suche eines Ausbildungs- oder Studienplatzes“

Der § 17 AufenthG-E enthält Regelungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Suche nach einem Ausbildungsplatz zur Durchführung einer qualifizierten Ausbildung (Abs. 1), wie das Vorhandensein „guter Sprachkenntnisse“, ein ausländischer Schulabschluss, der in Deutschland zum Hochschulzugang berechtigt als auch zum Zweck einer Studienbewerbung (Abs. 2). Zudem werden in Absatz 3 weitere Bestimmungen zur Erteilung sowie ein generelles Arbeitsverbot geregelt.

Der DGB ist überzeugt, dass aus Gründen der Gleichbehandlung mit der Studienbewerbung auch die Einführung einer Aufenthaltserlaubnis zur Suche nach einem Ausbildungsplatz angebracht ist. Zudem bleibt die Suche nach einem qualifizierten Ausbildungsplatz aus dem Ausland heraus häufig kompliziert, auch wenn bereits im Jahr 2017 rund 3.200 Aufenthaltserlaubnisse zum Zweck einer betrieblichen Ausbildung an neu eingereiste Drittstaatsangehörige erteilt wurden.

Auch wenn für eine erfolgreiche Absolvierung einer betrieblichen Ausbildung oder eines Studiums weitreichende Deutschsprachkenntnisse erforderlich sind, bleibt aus Sicht des DGB unverständlich, warum bei einer Aufenthaltserlaubnis zur Ausbildungs- bzw. Studienplatzsuche ein höheres Sprachniveau (B 2 des europäischen Referenzrahmens) verlangt wird als bei der Aufenthaltserlaubnis zur Durchführung einer Ausbildung (ausreichende Sprachkenntnisse) oder eines Studiums (für den konkreten Studiengang erforderliche Kenntnisse der Ausbildungssprache).

Der DGB fordert eine Angleichung der sprachlichen Voraussetzung an die Voraussetzungen des §§ 16a bzw. 16b AufenthG-E und den Nachweis ausreichender Deutschsprachkenntnisse.

Abschnitt 4: Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit

Zu Nr. 12 §§ 18 bis 20 AufenthG-E

In den §§ 18 bis 20 werden die bisher geltenden Bestimmungen zur Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen um einen Grundsatz ergänzt sowie neu strukturiert und verändert.

§ 18 AufenthG-E: Grundsatz der Fachkräfteeinwanderung, allgemeine Bestimmungen

Die künftige Fachkräftezuwanderung soll sich an den Erfordernissen des Wirtschaftsstandortes Deutschland unter Berücksichtigung der Verhältnisse am Arbeitsmarkt orientieren (Absatz 1). Dieser Grundsatz war bisher in § 18 AufenthG verankert, allerdings mit dem Zusatz des Erfordernisses einer wirksamen Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Nunmehr werden zusätzlich die Ziele der Sicherung der Fachkräftebasis und der Stärkung der sozialen Sicherungssysteme aufgenommen und auch Bezug genommen auf die Interessen der öffentlichen Sicherheit, die bei der Prüfung vor der Einreise berücksichtigt werden.

In Absatz 2 werden Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis festgelegt. Dazu gehören das Vorliegen eines konkreten Arbeitsplatzangebots, die Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit, die Erlaubnis zur Ausübung eines Berufes sowie die Feststellung der Gleichwertigkeit der Qualifikation bzw. des anerkannten oder vergleichbaren Hochschulabschlusses.

Absatz 3⁹ definiert den Begriff der Fachkraft. Fachkräfte sind demnach Personen mit einer inländischen qualifizierten Berufsausbildung (Fachkraft mit Berufsausbildung) oder einer gleichwertigen ausländischen Berufsqualifikation sowie Personen mit einem deutschen, einem anerkannten ausländischen oder einem dem deutschen Abschluss vergleichbaren ausländischen Hochschulabschluss (Fachkraft mit akademischer Ausbildung).

Absatz 4 legt fest, dass in Fällen der Aufenthaltserlaubnis für Fachkräfte mit Berufsausbildung (§ 18a AufenthG-E), für Fachkräfte mit akademischer Ausbildung (§ 18b Abs. 1 AufenthG-E) und der Blauen-Karte-EU (§ 18b Abs. 2 AufenthG-E) der Aufenthaltstitel für einen Zeitraum von vier Jahren erteilt werden kann, es sei denn, dass der Arbeitsvertrag eine kürzere Frist vorsieht. Gesondert – entsprechend der EU-Blue-Card-Richtlinie – wird zudem festgelegt, dass eine Blaue-Karte-EU für die Dauer des Arbeitsvertrages zuzüglich drei Monaten ausgestellt wird, allerdings nur dann, wenn die Dauer des Arbeitsvertrages weniger als vier Jahre beträgt.

Unabhängig von der grundlegenden Kritik des DGB an dem im vorgeschlagenen Fachkräfteeinwanderungsgesetz verankerten Konzept, mit einer Ausrichtung auf kurzfristige Bedarfe der Unternehmen, bestehen keine

⁹ Der im Referentenentwurf noch enthaltene Absatz 3, der sich auf eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche bezog, wurde gestrichen. Auswirkungen sind nicht erkennbar, denn die entsprechenden Regelungen sind in § 20 enthalten.

konkreten Bedenken gegen die in den Absätzen 2 und 3 festgelegten Bestimmungen. Er weist aber darauf hin, dass die Zulassung von neu einreisenden Drittstaatsangehörigen zur Beschäftigung grundsätzlich nur in Branchen erfolgen sollte, in denen nach Durchführung einer gemeinsam mit den Sozialpartnern erstellten Engpassanalyse ein Fachkräftebedarf in bestimmten Berufsgruppen festgestellt wurde.

Der DGB kritisiert die Regelungen des Absatzes 4. Er ist überzeugt, dass eine erstmalige Befristung der Aufenthaltserlaubnis weiterhin für die Dauer von maximal 3 Jahren sinnvoll ist und diese verlängert werden kann. Grund hierfür ist die fehlende Regelung für ein erleichtertes Verfahren zum Tätigkeits- und Arbeitgeberwechsel.

Darüber hinaus ist der DGB überzeugt, dass auch im Falle einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18a AufenthG-E und § 18b Abs. 1 AufenthG-E – wie bei der Blauen-Karte-EU – eine Fortgeltung der Aufenthaltserlaubnis für drei Monate nach Ende des Arbeitsvertrages – unabhängig von den Gründen – erforderlich ist. Sie ist integrationspolitisch und ökonomisch sinnvoll und kann für die Suche nach einem anderen Arbeitsplatz genutzt werden.

§ 18a AufenthG-E: „Fachkräfte mit Berufsausbildung“

Nach § 18a AufenthG-E kann eine Aufenthaltserlaubnis zur qualifizierten Beschäftigung erteilt werden, wenn die erworbene Qualifikation sie dazu befähigt und die Voraussetzungen des § 18 Abs. 2 AufenthG-E vorliegen.

Die vorgeschlagenen Regelungen stellen im Wesentlichen die bisherige Rechtspraxis entlang § 18 Abs. 4 Satz 1 AufenthG dar. Daher bestehen aus Sicht des DGB keine Bedenken. Er begrüßt, dass die bisherige Einschränkung auf eine Beschäftigung „entsprechend“ des Berufsabschlusses zugunsten der Prüfung der Befähigung gestrichen wurde. Hinsichtlich der Möglichkeit eines beschleunigten Verfahrens wird hier auf die Bewertung zu den §§ 71 und 81a AufenthG-E verwiesen.

§ 18b AufenthG-E: „Fachkräfte mit akademischer Ausbildung“

Die in § 18b AufenthG-E vorgeschlagenen Bestimmungen umfassen zwei unterschiedliche aufenthaltsrechtliche Regelungen, die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an Fachkräfte mit inländischer bzw. vergleichbarer ausländischer akademischer Ausbildung (Abs. 1) und zur Erteilung einer Blauen-Karte EU (Abs. 2).

In 18b Abs. 2. sind die Mindestvoraussetzungen für die Erteilung der blauen Karte für Personen mit akademischem Abschluss genannt, u.a. sind Mindestlöhne festgesetzt. Für akademische und vergleichbare Fachkräfte in der Informations- und Kommunikationstechnologie soll nur ein Mindestlohn von 52% der Beitragsbemessungsgrenze in der Rentenversicherung gelten.

Der DGB weist in diesem Zusammenhang auf seine im Rahmen der Erarbeitung der Blue-Card-Richtlinie und im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zu deren Umsetzung geäußerten Kritik an der Gehaltshöhe hin. Aus seiner Sicht dürfen auch bei der Erteilung einer Blauen Karte EU die tariflichen bzw. ortsüblichen Löhne nicht unterschritten werden. Daher ist die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit nach Prüfung der Arbeitsbedingungen erforderlich.

§ 18c AufenthG-E: „Niederlassungserlaubnis für Fachkräfte“

Der vorgeschlagene § 18c regelt in Absatz 1 den Anspruch auf eine Niederlassungserlaubnis für Fachkräfte, die seit vier Jahren im Besitz eines Aufenthaltstitels als Fachkraft mit Berufsausbildung, als Fachkraft mit akademischer Ausbildung oder als Forscherin oder Forscher innehatten und 48 Monate Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt haben. Die Fristen verkürzen sich auf zwei Jahre bzw. 24 Monate bei Abschlüssen, die im Inland erworben wurden. Absatz 2 bezieht sich auf Inhaberinnen und Inhaber einer Blauen-Karte EU, die bereits nach einer Voraufenthaltszeit von 33 Monaten einen Anspruch auf eine Niederlassungserlaubnis haben. In Absatz 3 werden Regelungen zur Erteilung einer Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte des bisherigen § 19 AufenthG übernommen. Sie können ohne Voraufenthaltszeit eine Daueraufenthaltserlaubnis erhalten.

Der DGB begrüßt die in § 18c AufenthG-E enthaltenen Bestimmungen im Grundsatz. Insbesondere Absolventen einer inländischen Berufsausbildung bieten die Regelungen des Absatz 1 eine frühere aufenthaltsrechtliche Sicherheit. Da im künftigen § 18c Regelungen für sehr unterschiedliche Voraufenthaltstitel enthalten sind, die sich teils auch auf EU-Richtlinien stützen, mangelt es an Transparenz. Zudem ist nicht erkennbar, warum trotz gleicher Qualifikationsstufen Unterschiede bei den geforderten Voraussetzungen (Voraufenthalt und Beiträge zur Rentenversicherung) gemacht werden. Der DGB empfiehlt daher auch bei Inhabern der Blauen

Karte EU die verlangten Voraufenthaltszeiten und die Anzahl der Beiträge zur Rentenversicherung zu reduzieren.

§ 19 c AufenthG-E: „Sonstige Beschäftigungszwecke; Beamte“

Im vorgeschlagenen § 19c AufenthG-E werden unterschiedliche Beschäftigungszwecke zusammengeführt. Dazu gehören Beschäftigungen unabhängig von einer beruflichen Qualifizierung (Absatz 1, bisher § 18 Abs. 3 AufenthG), Beschäftigungen im öffentlichen Interesse (Absatz 3, bisher § 18 Abs. 4 Satz 2 AufenthG) und Beschäftigungen im Beamtenverhältnis (Absatz 4, bisher § 18 Abs. 4a AufenthG).

In Absatz 2 werden zusätzlich neue Bestimmungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für Fachkräfte mit ausgeprägten berufspraktischen Kenntnissen festgelegt. Näher geregelt werden die Bestimmungen in § 6 Absatz 1 und 2 der vorgeschlagenen Beschäftigungsverordnung. Danach kann die Zustimmung zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für eine „qualifizierte Beschäftigung in Berufen auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologie“ erteilt werden. Zu den Voraussetzungen gehören erstens weitreichende Berufserfahrungen und zweitens ausreichende Deutschsprachkenntnisse, auf deren Nachweis im Einzelfall verzichtet werden kann.

Der DGB weist hinsichtlich der Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen unabhängig von einer Fachkraftqualifikation (Absatz 1) darauf hin, dass allein im Jahr 2017 rund 29.000 Aufenthaltserlaubnisse für eine Beschäftigung erteilt wurden, die keine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzt. Insofern ist die vorgesehene Regelung auch quantitativ von Bedeutung. Der DGB ist der Auffassung, dass eine Zulassung nach vorhergehender Arbeitsmarktprüfung und Prüfung der tatsächlichen Arbeitsbedingungen akzeptabel ist und die Arbeitsbedingungen auch während der Beschäftigungszeit überprüft werden.

Der DGB stellt hinsichtlich des Absatzes 2 zunächst fest, dass in Einzelfällen unter Anwendung des § 18 Absatz 3 AufenthG Drittstaatsangehörige mit ausgeprägten Berufserfahrungen auch ohne formalen Berufsabschluss eine Aufenthaltserlaubnis erhalten konnten.

Der DGB ist überzeugt, dass die in Absatz 2 mögliche Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an Drittstaatsangehörige mit ausgeprägten berufspraktischen Kenntnissen, ohne formale Qualifikation, nur in besonderen Fällen und nach einer individuellen bzw. berufsgruppenbezogenen Vorrangprüfung akzeptabel ist. Eine gesonderte Regelung für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für eine Beschäftigung auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologie ist aus seiner Sicht nicht erforderlich, da sich die dortige Arbeitsmarktsituation nicht von anderen Branchen unterscheidet.

Eine Zulassung zu einer Beschäftigung – entsprechend Absatz 1 bzw. Absatz 2 – ist grundsätzlich nur dann akzeptabel, wenn nachhaltige Engpässe in den jeweiligen Branchen und Berufsgruppen festgestellt wurden. Dazu ist die bisher vorhandene Engpassanalyse, die den Bedarf und die Situation des Arbeitsmarktes nicht bzw. nicht vollständig abbildet, grundlegend zu reformieren. Ziele müssen dabei unter anderem die stärkere Berücksichtigung regionaler Sonderbedarfe und branchenspezifischer Strukturen (z. B. Entsendung) sowie die Abbildung von Engpässen auf der Ebene der Berufsgruppen und deren Entwicklung sein. Die Engpassanalyse und die daraus folgende Positivliste muss gemeinsam mit den Sozialpartnern erarbeitet werden.

§ 19 d AufenthG-E: Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung

Im vorgesehenen Absatz 1 werden die Bestimmungen des geltenden § 18a Abs. 1 AufenthG übernommen und geringfügig angepasst.

Der vorgeschlagene Absatz 1a sieht nach einem erfolgreichen Abschluss einer Berufsausbildung für Personen mit einer Ausbildungsduldung einen Anspruch auf eine zweijährige Aufenthaltserlaubnis für eine der Qualifikation entsprechenden Beschäftigung vor. Zusätzliche Voraussetzungen sind unter anderem ausreichender Wohnraum, keine vorsätzliche Täuschung der Ausländerbehörde über aufenthaltsrechtlich relevante Umstände, keine Bezüge zu extremistischen oder terroristischen Organisationen und eine weitgehende Strafflosigkeit. Absatz 1b n. F. enthält eine Regelung zum Widerruf für den Fall, dass die Ausbildung aus selbst zu vertretenden Gründen aufgelöst wurde oder eine nicht unerhebliche Straftat begangen wurde. Diese Bestimmungen nehmen Regelungen aus § 60a Absatz 2 AufenthG auf.

Der DGB weist zunächst darauf hin, dass die Absätze 1a und 1b wegen der Abtrennung der Regelungen zur Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung von dem vorgeschlagenen Fachkräfteeinwanderungsgesetz nur dann zur Anwendung kommen, wenn auch der Entwurf für ein „Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Be-

schäftigung“ beschlossen wird. Zudem kritisiert der DGB, dass der Zugang zu einer entsprechenden Aufenthaltserlaubnis nach § 19d Abs. 1a AufenthG-E in die Zukunft verschoben werden soll, denn das Gesetz über die Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung soll erst zum 1. Januar 2020 in Kraft treten.

Nach Auffassung des DGB führt die in Absatz 1b enthaltene Widerrufsregelung zu einer nicht akzeptablen Benachteiligung von Beschäftigten mit einer entsprechenden Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete. Bei einer Eigenkündigung, beispielsweise wegen unzumutbarer Arbeitsbedingungen, wird ihnen die Möglichkeit eines Aufenthalts zur Arbeitsplatzsuche verwehrt. Sie fallen wieder zurück in die Duldung. Der DGB lehnt diese Regelung ab, denn sie führt zur Benachteiligung gegenüber anderen Gruppen von qualifizierten Beschäftigten und sie führt zu einer aufenthaltsrechtlichen Unsicherheit, die auch Betriebe trifft. Zudem führt sie zusätzlich zu einem aufenthaltsrechtlichen Abhängigkeitsverhältnis zu dem Arbeitgeber und behindert somit die Durchsetzung gleicher Arbeitnehmerrechte.

§ 19f AufenthG-E: „Ablehnungsgründe bei Aufenthalten nach den §§ 16b, 16c, 16e, 16f, 17, 18b Absatz 2, §§ 18d, 18e, 18f und

19e“

Nach Auffassung des DGB ist nicht ersichtlich, warum die in Absatz 4 beschriebenen Ablehnungsgründe sich auch auf einen Aufenthalt nach § 17 AufenthG-E zur Suche nach einem Ausbildungs- oder Studienplatz beziehen sollen. Die Aufenthaltserlaubnis nach § 17 AufenthG-E dient ja dazu eine aufnehmende Einrichtung zu finden. Insofern plädiert der DGB für eine Streichung der Nennung des § 17 im vorgeschlagenen Absatz 4.

§ 20 AufenthG-E: „Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte“

Der § 20 AufenthG-E fasst bisherige Regelungen zum Aufenthalt zur Arbeitsplatzsuche zusammen, ergänzt und erweitert sie auf zusätzliche Gruppen von Drittstaatsangehörigen.

Nach Absatz 1 kann einer Fachkraft mit Berufsausbildung eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche in einem bestimmten Beruf und unter bestimmten Voraussetzungen erteilt werden. Zu den Voraussetzungen gehören unter anderem die Befähigung zur Berufsausübung sowie die für die angestrebte Tätigkeit erforderlichen Deutschsprachkenntnisse. In die Regelung einbezogen sind auch in Deutschland lebende Drittstaatsangehörige, allerdings nur, wenn sie unmittelbar zuvor eine Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken oder eine Aufenthaltserlaubnis für ein studienbezogenes Praktikum (EU-Richtlinie) innehatten. Absatz 1 enthält zusätzlich eine Regelung, nach der per Rechtsverordnung Berufsgruppen festgelegt werden können, in denen keine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche (Fachkräfte mit Berufsausbildung und Fachkräfte mit akademischer Ausbildung) erteilt werden darf. Zudem enthält Absatz 1, Satz 4 eine Regelung zur Berechtigung zur Ausübung von Probebeschäftigungen bis zu zehn Stunden pro Woche.

In Absatz 2 wird die bestehende Regelung des § 18c Absatz 1 zur Arbeitsplatzsuche akademischer Fachkräfte übernommen. In Absatz 3 werden weitere bestehende Regelungen zur Arbeitsplatzsuche von Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen und einer qualifizierten Berufsausbildung, Forscherinnen und Forschern im Anschluss an ein Forschungsprojekt und für Personen nach einem Aufenthalt zur Anerkennung ihrer ausländischen Berufsqualifikation zusammengefasst, ohne dass dies in der Sache mit Rechtsänderungen einhergeht. Absatz 3 enthält Regelungen zur unterschiedlichen Geltungsdauer der Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche. Absatz 4 übernimmt im Wesentlichen die bisherigen Regelungen aus § 18c AufenthG zur Lebensunterhaltssicherung, zum Ausschluss einer Verlängerung des Aufenthaltstitels zur Arbeitsplatzsuche sowie zur Möglichkeit einer erneuten Erteilung.

Aus Sicht des DGB ist eine Arbeitsplatzsuche aus dem Ausland mit vielfältigen Herausforderungen verbunden, das gilt für die Suche nach einem Betrieb genauso wie für das Bewerbungsverfahren. Daher hatte der DGB die bisher vorhandenen Möglichkeiten zur Arbeitsplatzsuche im Anschluss an eine Ausbildungsmaßnahme im Inland sowie für Fachkräfte mit akademischer Ausbildung begrüßt. Der DGB befürwortet im Grundsatz auch die Möglichkeit zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte mit einer qualifizierten Berufsausbildung.

Der DGB lehnt ausdrücklich die Regelung zur Probearbeit ab, die bei Aufenthaltserlaubnissen nach Abs. 1 und 2 ermöglicht werden soll. In den letzten Jahren wurden Probearbeiten, die über mehrere Tage andauern, von Unternehmen vermehrt missbraucht. Die vorgeschlagene Regelung öffnet Tür und Tor zur missbräuchlichen Nutzung der Probearbeit für eine illegale Nebenbeschäftigung. Gleichwohl kann im Rahmen eines konkret laufenden Bewerbungsverfahrens zur Ermittlung von Kompetenzen und Fähigkeiten eine Arbeitsprobe sinnvoll sein. Sie muss aber – wegen der Gefahr des Missbrauchs – auf höchstens einen Tag pro Bewerbungsverfahren begrenzt werden.

Der DGB kritisiert die gegenüber dem bisherigen Recht zusätzliche Anforderung an Deutschkenntnisse. Zum Zeitpunkt der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche ist nicht klar, welche Sprachkenntnisse für eine bestimmte Tätigkeit erforderlich sind. Dies gilt insbesondere für den Bereich der technischen Berufe. Bei internationalen Unternehmen können weitreichende Deutschsprachkenntnisse für die Ausführung der konkreten Tätigkeit von geringer Relevanz sein. Zudem verfügt ein Großteil der in Absatz 1 einbezogenen Fachkräfte bereits über hinreichende oder ausreichende Deutschsprachkenntnisse. Der DGB empfiehlt daher den Verzicht auf die Anforderung, mindestens aber eine Klarstellung, dass Basissprachkenntnisse ausreichend sind.

Der DGB kritisiert zudem die unterschiedlichen Regelungen zur Aufenthaltsdauer, vor allem im Hinblick auf die Unterscheidung bei der Aufenthaltsdauer im Anschluss an ein Studium und eine Berufsausbildung.

Abschnitt 7: Besondere Aufenthaltsrechte

Zu Nr. 27: § 38a AufenthG-E „Aufenthaltserlaubnis für in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union langfristig Aufenthaltsberechtigte“

Durch die vorgesehene Änderung in Absatz 3 wird bei der Zustimmung der Bundesagentur zur Erteilung einer entsprechenden Aufenthaltserlaubnis ein Verzicht auf eine Vorrangprüfung ausgeschlossen.

Der DGB stellt zunächst fest, dass nach der Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen eine Arbeitsmarktpflichtprüfung im zweiten Mitgliedstaat zulässig ist. Gleichwohl widerspricht die nun vorgeschlagene Änderung nach Auffassung des DGB den grundsätzlichen Zielen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes und steht nicht im Einklang mit der Struktur der Beschäftigungsverordnung. Er ist überzeugt, dass – wie bei anderen Drittstaatsangehörigen auch – dann eine Vorrangprüfung vorzusehen ist, wenn durch diese Prüfung tatsächlich bevorrechtigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bevorzugt werden und sie durch die Beschäftigungsverordnung entsprechend vorgesehen ist. Für in der Beschäftigungsverordnung genannte bestimmte Tätigkeiten ist keine Vorrangprüfung erforderlich.

Der DGB empfiehlt eine Streichung der entsprechenden Vorschrift in Absatz 3 und die Beibehaltung der bisherigen Regelung.

Abschnitt 8: Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit

Zu Nr. 28: § 39 AufenthG-E „Zustimmung zur Beschäftigung“

Absatz 1 legt den Grundsatz der Beteiligung im behördeninternen Verfahren und der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung fest.

Der DGB stellt fest, dass das Zustimmungserfordernis der Bundesagentur für Arbeit gegenüber dem geltenden Recht eingeschränkt wird. Soweit das Gesetz, die Beschäftigungsverordnung oder eine zwischenstaatliche Vereinbarung nichts anderes bestimmt, musste bislang die Bundesagentur bei der Erteilung eines Aufenthaltstitels, der die Ausübung einer Beschäftigung erlaubt, beteiligt werden.

Nach dem vorgeschlagenen Absatz 2 besteht ein Zustimmungserfordernis bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis als Fachkraft mit Berufsausbildung (§ 18a AufenthG-E) und als Fachkraft mit akademischer Ausbildung (§ 18b AufenthG-E). Zu den Voraussetzungen für eine Zustimmung gehören vor allem, dass die Fachkraft gegenüber vergleichbaren inländischen Beschäftigten nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen beschäftigt wird. Außerdem ist die Befähigung zur Ausübung einer Beschäftigung zu prüfen. Bei der Erteilung einer Blauen-Karte EU ist zu prüfen, ob eine der Qualifikation angemessene Beschäftigung ausgeübt werden soll.

Absatz 3 legt die Voraussetzungen für die Zustimmung zu einer Fachkrafttätigkeit fest, die unabhängig von der Qualifikation ausgeübt werden soll. Zu den Voraussetzungen gehören auch hier die Prüfung der Arbeitsbedingungen sowie die Prüfung der in den jeweiligen Paragraphen (§§ 19, 19b, 19c Absatz 3, 19d Absatz 1 Nr. 1) und bezüglich der Beschäftigung festgelegten Voraussetzungen. Außerdem wird die Durchführung einer Vorrangprüfung vorausgesetzt, sofern diese durch das Gesetz oder die Beschäftigungsverordnung vorgesehen ist.

In Absatz 4 wird die Prüfung der Arbeitsbedingungen näher beschrieben und festgelegt, dass ein künftiger Arbeitgeber innerhalb eines Monats für die Arbeitsbedingungsprüfung erforderliche Auskünfte – nach Aufforderung – erteilen muss.

Der DGB begrüßt das Zustimmungserfordernis bei den in den Absätzen 2 und 3 genannten Aufenthaltserlaubnissen und dabei insbesondere die Prüfung der Arbeitsbedingungen. Der DGB weist allerdings darauf hin, dass zur Prüfung der Arbeitsbedingungen vielfach nur die vor der Einreise vorhandene Papierlage herangezogen wird. Die tatsächliche Beschäftigung erfolgt jedoch oft zu schlechteren Bedingungen. Daher fordert der DGB im Rahmen des Zustimmungsverfahrens auch Prüfungen vor Ort und eine Ausweitung der Kontrollkompetenzen auch während des Aufenthalts. Dabei ist sicherzustellen, dass der Aufenthaltsstatus der Beschäftigten durch Nichteinhaltung der tariflichen Arbeitsbedingungen nicht gefährdet wird. Es muss sichergestellt werden, dass die Arbeitgeber ihre Zusagen auch tatsächlich einhalten.

Aus Sicht des DGB ist der grundsätzliche Verzicht auf eine Vorrangprüfung zwar aktuell verständlich, im Gesamtzusammenhang aber wenig zielführend. Nach Auffassung des DGB ist es notwendig, die bisherigen Instrumente, die bei der Prüfung der Zulassung herangezogen werden, grundlegend zu überarbeiten. Die bislang genutzte Positivliste, die auf einer berufsbezogenen Engpassanalyse basiert, bildet die branchenbezogene Arbeitsmarktsituation nicht genügend ab und verhindert keine dort vorhandenen Konkurrenzsituationen. Im Kern des Vorschlages, der auch im Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit beschlossen wurde, sollte eine branchenbezogene, in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern erstellte, Engpassanalyse für die Zustimmung herangezogen werden und die individuelle Vorrangprüfung ersetzen. Anwendung finden sollte dieser Vorschlag bei der Zustimmung zu einer Aufenthaltserlaubnis nach den §§ 18a und 18b n. F. sowie bei Zustimmungen nach § 39 Abs. 3 AufenthG-E.

Der DGB begrüßt die im vorgesehenen Absatz 4 enthaltene Präzisierung.

Kapitel 7: Verfahrensvorschriften

Abschnitt 1: Zuständigkeiten

Zu Nr. 40: § 71 AufenthG-E „Zuständigkeiten“

Nach dem vorgeschlagenen Absatz 1 sollen die Bundesländer mindestens eine zentrale Ausländerbehörde einrichten¹⁰, die bei Visumanträgen unter anderem zu Zwecken nach den §§ 16a (Berufsausbildung, berufliche Weiterbildung), 16d (Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen), 17 Absatz 1 (Suche nach einem Ausbildungsplatz für eine qualifizierte Berufsausbildung), den §§ 18a (Fachkräfte mit Berufsausbildung), 18c Absatz 3 (Hochqualifizierte Fachkraft mit akademischem Abschluss), 18 d (Forschung), 18f (mobile Forscher), 19 (ICT-Karte), 19b (Mobiler-ICT-Karte), 19c (Sonstige Beschäftigungszwecke, Beamte) und 20 (Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte) zuständig sind. Begründet wird die Konzentration der Zuständigkeit bei der zentralen Ausländerbehörde mit personell und fachlich, aber auch strukturell und organisatorisch unterschiedlich aufgestellten Ausländerbehörden. Aufgegriffen werden nun Empfehlungen von Verbänden und Praktikern, die zur Verbesserung der Verwaltungsverfahren die Einrichtung überregionaler Kompetenzzentren fordern.

Der DGB hatte im Rahmen der Entwicklung von Vorschlägen zur Vereinfachung der gezielten Erwerbsmigration des Verwaltungsrats der Bundesagentur für Arbeit auf notwendige Veränderungen beim Verfahren im Einreiseprozess hingewiesen. Die Vorschläge enthalten diesbezüglich unter anderem den Vorschlag der „Schaffung zentralisierter Anlauf- und Entscheidungsstellen für Erwerbszuwanderer“.

Der DGB ist überzeugt, dass die Verfahrensabläufe bei der Einreise und der Erteilung einer erstmaligen Aufenthaltserlaubnis zu Ausbildungs- und Beschäftigungszwecken zu kompliziert sind und vor allem wegen häufiger Doppelprüfungen zu lange dauern. Zudem werden die Ausländerbehörden mit Aufgaben betraut, für die sie weder personell ausreichend ausgestattet sind, noch eine inhaltlich ausreichende Kompetenz vorliegt. Hinzu kommt, dass die personellen Ressourcen in den Auslandsvertretungen zu langen Wartezeiten führen. Die vorgeschlagenen Anlaufstellen sollten nach dem Vorbild teilweise bereits bestehender Willkommenszentren ausgestaltet werden und durch Zusammenarbeit verschiedener Stellen Verfahren beschleunigen als auch transparenter und einheitlicher gestalten. Zudem wäre dann eine Beratung von Unternehmen eher möglich.

Der DGB empfiehlt daher die vorgeschlagene Änderung des § 71 AufenthG im Zusammenhang mit § 81a nochmals zu überdenken, denn sie beziehen sich ausschließlich auf Aufgaben, die im Zusammenhang mit dem Visumverfahren stehen. Geprüft werden sollte die Möglichkeit, nach einer intensiven Diskussion mit den Bundesländern unter Hinzuziehung der Bundesagentur für Arbeit und des Außenministeriums, einen gesonderten Gesetzentwurf zur Verfahrensbeschleunigung zu entwickeln, der dann auch mit Zustimmung des Bundesrates verabschiedet werden könnte.

Zu Nr. 42: § 72 AufenthG-E „Beteiligungserfordernisse“

Der vorgeschlagene Absatz 7 übernimmt die bereits nach § 72 Abs. 7 AufenthG bestehende Möglichkeit der Ausländerbehörden, die Bundesagentur für Arbeit bei der Prüfung von Voraussetzungen auch in den Fällen zu beteiligen, in den deren Zustimmung nicht erforderlich ist.

Aus Sicht des DGB ist die Beteiligung der Bundesagentur bei der Prüfung von Voraussetzungen sinnvoll. Er weist in diesem Zusammenhang auf seine grundsätzlichen Bedenken gegenüber einer Prüfung beispielsweise von Arbeitsbedingungen durch die Ausländerbehörden und Visumstellen hin. Zur Vereinfachung von Verfahrensabläufen sowie einer sachgerechten Prüfung der Voraussetzungen, die im Fall der Arbeitsbedingungsprüfung umfangreiche Kompetenzen erfordert, empfiehlt der DGB diese generell entweder in Kooperation (Willkommenscenter) oder durch die Bundesagentur für Arbeit durchführen zu lassen.

Abschnitt 3: Verwaltungsverfahren

¹⁰ Im Referentenentwurf enthalten war noch die Formulierung: „Die Länder richten jeweils mindestens eine zentrale Ausländerbehörde ein ...“ Vor allem nach Kritik der Bundesländer wurde die Formulierung verändert. Grund ist wohl auch, weiterhin ein Zustimmungserfordernis des Bundesrates zum gesamten Gesetzentwurf zu verhindern. Zudem kündigte das BMI in der Ministeriumsanhörung am 11. Dezember 2018 einen Diskussionsprozess mit den Bundesländern zur Abstimmung zu den Aufgaben der geplanten zentralen Ausländerbehörden an.

Zu Nr. 46: § 81a AufenthG-E „Beschleunigtes Fachkräfteverfahren“

Das vorgeschlagene neue beschleunigte Fachkräfteverfahren soll zu einer verlässlicher und schnelleren Besetzung freier Stellen und zu mehr Verfahrenstransparenz zwischen der zuständigen Ausländerbehörde und Arbeitgebern führen. Nach dem vorgeschlagenen Absatz 1 können Arbeitgeber in Vollmacht des antragstellenden Drittstaatsangehörigen einen Antrag auf ein beschleunigtes Verfahren stellen und dazu nach Absatz 2 eine Vereinbarung mit der Ausländerbehörde schließen. Beschränkt ist das beschleunigte Verfahren auf Fälle der Beantragung einer Aufenthaltserlaubnis nach den §§ 16a (Berufsausbildung; berufliche Weiterbildung), 16d (Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen), 18a (Fachkräfte mit Berufsausbildung), 18b (Fachkräfte mit akademischer Ausbildung) und 18c Absatz 3 (hochqualifizierte Fachkraft mit akademischer Ausbildung).

Die Absätze 4 und 5 erweitern den Anwendungsbereich auch gleichzeitig auf „mit einreisende Familienangehörige“ und auf „sonstige qualifizierte Beschäftigte“. Laut Begründung werden auch insbesondere IT-Spezialisten (§ 19c), Forscher und Führungskräfte – nicht jedoch niedrig Qualifizierte – von der Regelung umfasst.

Im vorgeschlagenen Absatz 3 werden die Aufgaben der zuständigen Ausländerbehörde bestimmt. Unter anderem beziehen sie sich auf die Beratung der Arbeitgeber, das Verfahren zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen und die ggf. erforderliche Einholung der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit.

Der DGB weist zunächst auf die im Zusammenhang mit Absatz 3 vorgesehenen Fristverkürzungen bei der Bearbeitung eines Antrages auf Anerkennung einer ausländischen Berufsqualifikation (§ 14a BQFG-E) und auf die Verkürzung der für die Bundesagentur für Arbeit geltenden Frist zur Bearbeitung einer Zustimmungsanfrage auf eine Woche (§ 36 Abs. 2 BeschV-E) hin. Hinsichtlich des vorgeschlagenen beschleunigten Anerkennungsverfahrens sieht der DGB die Gefahr, dass die für die Feststellung der Gleichwertigkeit zuständigen Stellen zusätzlich unter Druck gesetzt werden und die Qualität der Entscheidungen darunter leidet. Sicherergestellt werden muss, dass die Feststellungsverfahren den erforderlichen Qualitätsstandards entsprechen.

Der DGB lehnt die nach Absatz 5 nicht eindeutig festgelegte Erweiterung der Anwendung der Regelungen auf sonstige qualifizierte Beschäftigte ab.

Der DGB ist überzeugt, dass eine Beschleunigung der Verfahren zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu Bildungs- und Erwerbszwecken erforderlich ist. Er hält beschleunigte Verfahren auch für miteinreisende Familienangehörige für sinnvoll. Aus seiner Sicht greifen einerseits die vorgeschlagenen Regelungen zu kurz (siehe auch Bewertung zu Nr. 40 und 42). Andererseits wird allen Arbeitgebern, ungeachtet möglicher Versagens- oder Widerrufgründe nach §§ 40 und 41 AufenthG-E, der Zugang zum beschleunigten Verfahren eröffnet. Aus Sicht des DGB sind daher die vorgeschlagenen Regelungen hinsichtlich der Wirkungen nicht ausreichend geprüft. Er empfiehlt daher die in § 81a im Zusammenhang mit § 71 vorgeschlagenen Regelungen zu überdenken und – anders als in § 99 AufenthG-E (Verordnungsermächtigung) vorgesehen – die Möglichkeit der Entwicklung eines gesonderten Gesetzentwurfs zu erwägen. Dabei sollte auch ein Zertifizierungsverfahren für Arbeitgeber einbezogen werden.

Zu Nr. 47: § 82 AufenthG-E „Mitteilungspflichten des Ausländers“

Durch Neufassung des Absatzes 6 wird ein Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis zu Bildungs- oder Erwerbszwecken verpflichtet, innerhalb von zwei Wochen der zuständigen Ausländerbehörde eine vorzeitige Beendigung einer Bildungsmaßnahme oder einer Beschäftigung zu melden. Die Mitteilungspflicht ist nach § 98 Abs. 2 n.F. bußgeldbewährt.

Der DGB weist in diesem Zusammenhang auf seine Kritik an der Mitteilungspflicht für Arbeitgeber gemäß § 4a Abs. 5 n.F. hin.

Abschnitt 4: Datenschutz

Zu Nr. 49: § 87 AufenthG-E „Übermittlungen an die Ausländerbehörde“

Über die bisher nach § 87 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2a bestehenden Übermittlungsverpflichtungen, der nach dem Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch zuständigen Stellen hinaus, sieht die vorgeschlagene Regelung eine Erweiterung der Verpflichtungen dieser Stellen zur Übermittlung in allen Fällen der Leistungsbeantragung vor.

Der DGB kritisiert die Erweiterung der Übermittlungspflichten, da sich diese nun auch auf Förderleistungen beziehen, die ggf. keinen Bezug zu den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts haben.

Kapitel 10: Verordnungsermächtigungen; Übergangs- und Schlussvorschriften

Zu Nr. 56: § 99 AufenthG-E „Verordnungsermächtigung“¹¹

Der neu vorgeschlagene Absatz 5 ermächtigt das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat zum Erlass näherer Bestimmungen für das Verfahren bei den Ausländerbehörden, allerdings mit Zustimmung des Bundesrates. Darüber hinaus kann im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt in einem Erlass Näheres zum Verfahren bei den Ausländerbehörden bestimmt werden.

Nach Absatz 6 n.F. wird die Bundesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates eine Zuwanderungssperre für Staaten zu bestimmen. Laut Begründung geht es dabei um Herkunftstaaten, deren Staatsangehörige „nach der Einreise zu Bildungs- oder Erwerbstätigenzwecken in signifikanter Zahl Asylanträge stellen, die dann als offensichtlich unbegründet abgelehnt werden“.

Der DGB weist hinsichtlich des neu vorgesehenen Absatzes 5 auf die zum beschleunigten Fachkräfteverfahren gemachten Empfehlungen hin.

Für eine Rechtsverordnung gemäß Absatz 6 sieht der DGB – angesichts der bisherigen Erfahrungen – keinen Bedarf und keine Berechtigung. Sie stellt die Staatsangehörigen der betroffenen Herkunftsländer unter Generalverdacht. Er fordert daher die Streichung der nach Abs. 6 vorgesehenen Verordnungsermächtigung.

Artikel 2 Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch

Zu Nr. 1: § 30 SGB III-E „Berufsberatung“

Mit der vorgesehenen Neuregelung wird die Beratung der Bundesagentur für Arbeit (BA) ausgeweitet auf die Möglichkeit der Beratung von ausländischen Fachkräfte bezüglich der Anerkennung ihrer Abschlüsse. Damit wird die Aufgabe, die bisher das IQ Netzwerk ausgeübt hat, auf die BA übertragen. Da das IQ Netzwerk aus ESF-Mitteln finanziert wird, ist hier die Finanzierung langfristig nicht gesichert. Deswegen ist die vorgesehene Übertragung aus Sicht des DGB sachgerecht.

Zu Nr. 2: § 34 SGB III-E „Arbeitsmarktberatung“

Der DGB begrüßt die vorgesehene Klarstellung, weist aber auf die dafür erforderlichen Ressourcen hin.

Artikel 30 Änderung der Beschäftigungsverordnung

Zu Nr. 3: § 2 BeschV-E „Vermittlungsabsprachen“

Die in § 2 BeschV-E vorgeschlagene Neuregelung bezieht sich auf die mögliche Zustimmung zu einer Aufenthaltserlaubnis zur Durchführung von Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, bei Vorliegen einer Vermittlungsabsprache (§ 16d Abs. 4 AufenthG-E).

Der DGB begrüßt, dass in den in § 16d Abs. 4 AufenthG-E genannten Fällen eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit verlangt wird.

Er begrüßt auch die Möglichkeit der Zustimmung im Fall der Erklärung, dass eine Anerkennung der Gleichwertigkeit der im Ausland erworbenen Qualifikation nachgeholt wird. Allerdings muss sichergestellt werden, dass den Drittstaatsangehörigen von den Betrieben auch die Möglichkeit zur Durchführung des Anerkennungsverfahrens gegeben wird und sie nicht einfach im Helferbereich beschäftigt werden. Daher plädiert der DGB für eine Verpflichtung der Arbeitgeber, die Anerkennung nachhaltig zu unterstützen.

Der in Absatz 3 festgelegte Zeitraum von einem Jahr, in denen die Anerkennung erworben werden muss, wird in vielen Fällen, bei denen das Erlernen der deutschen Sprache erforderlich ist, zu kurz bemessen. Auch wenn eine Verlängerungsmöglichkeit besteht, plädiert der DGB für eine Dauer von drei Jahren.

¹¹ Im Referentenentwurf war der Abs. 6 bereits vorgesehen, allerdings ohne Zustimmung der weiteren beteiligten Ministerien. Abs. 5 wurde neu formuliert, wohl aufgrund der Kritik der Bundesländer.

Zu Nr. 6: § 6 BeschV-E „Beschäftigung in ausgewählten Berufen bei ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung“¹²

Die Zustimmung zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis (gemäß § 19c) kann für eine qualifizierte Beschäftigung in Berufen auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologie unabhängig von der Qualifikation als Fachkraft erteilt werden. Voraussetzung ist, dass sie eine durch in den letzten sieben Jahren erworbene, mindestens fünfjährige Berufserfahrung nachgewiesene vergleichbare Qualifikation besitzen und im Einzelfall über ausreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügen.

Aus Sicht des DGB wird mit dieser Regelung ein Präzedenzfall geschaffen, der das System der Zuwanderung von Fachkräften aufweichen kann. Er weist in diesem Zusammenhang auf seine Kritik zum vorgeschlagenen § 19c AufenthG-E hin. Nach Überzeugung des DGB bedarf es nachgewiesener Engpässe, nicht in einzelnen Berufen sondern in den jeweiligen Branchen, in denen die Beschäftigung vorgesehen ist.

Die vorgesehene Voraussetzung ausreichender Sprachkenntnisse mag zwar im Einzelfall für die Beschäftigung in einem bestimmten Betrieb nicht erforderlich sein, unter integrationspolitischen Gesichtspunkten und zur Durchsetzung von eigenen Arbeitnehmerrechten sind sie dennoch sachdienlich.

Zu Nr. 8: § 8 BeschV-E „Betriebliche Aus- und Weiterbildung; Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen“

Der vorgeschlagene Absatz 1 legt fest, dass die Zustimmung zu einem Aufenthaltstitel zur Berufsausbildung (§ 16a AufenthG-E) nach einer Vorrangprüfung gegeben werden kann.

Der neu gefasste Absatz 2 legt ein Zustimmungserfordernis der Bundesagentur bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Durchführung von Maßnahmen zur Anerkennung einer ausländischen Berufsqualifikation fest, für den Fall, dass die Erteilung eine überwiegend betriebliche Qualifizierungsmaßnahme voraussetzt (§ 16d Abs. 1 Satz 2 Nr. 3), für eine zeitlich nicht eingeschränkte Beschäftigung (§ 16d Abs. 2 AufenthG-E) und bei der Ausübung einer im Rahmen der Anerkennung vorgesehenen nicht reglementierten Beschäftigung (16d Abs. 3 AufenthG-E).

Der DGB begrüßt die Beibehaltung der Vorrangprüfung bei der Zustimmung zur Aufenthaltserlaubnis zur Berufsbildung sowie die Zustimmungserfordernisse in Bezug auf eine Aufenthaltserlaubnis zur Durchführung von Maßnahmen zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen. Er weist auch im Hinblick auf die Vorrangprüfung bei der Berufsausbildung auf seine Forderungen zur Feststellung von Engpässen am Ausbildungs- und Arbeitsmarkt hin, mit der eine Ersetzung der individuellen Vorrangprüfung verbunden ist.

Zu den Nr. 10 bis 18:

Der DGB begrüßt, dass die Vorrangprüfung bei der Zustimmung zu Aufenthaltstiteln zur vorübergehenden Beschäftigung eingeführt bzw. erhalten bleibt. Dies gilt für die Beschäftigung

- im Rahmen des internationalen Personalaustausches (§ 10 Abs. 1)
- für unternehmensintern transferierte Arbeitnehmer (§ 10a)
- für Spezialitätenköchinnen und Köche (§ 11 Abs. 2)
- für Au-pair Beschäftigungen (§ 12)
- für Hausangestellte von Entsandten (§ 13)
- für eine saisonabhängige Beschäftigung (§ 15a)
- für Schaustellergehilfen (§ 15b) sowie
- für Haushaltshilfen (§ 15c)

Zu Nr. 19: § 19 BeschV-E „Werklieferverträge“

Durch die Aufhebung von Absatz 2 Satz 2 wird bei der Zustimmung der Bundesagentur zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für eine längerfristige Entsendung – neben der bisher durchgeführten Prüfung der Arbeitsbedingungen – auch eine Vorrangprüfung erforderlich.

Der DGB begrüßt die vorgeschlagene Änderung.

Zu den Nr. 20 bis 22:

¹² Der im Referentenentwurf vorgesehene Absatz 2, der sich auf sonstige ausgewählte Berufe, die in einer Positivliste aufgeführt werden, bezieht ist im Kabinettsentwurf nicht mehr enthalten.

Als Voraussetzung für eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für bestimmte Tätigkeiten und bestimmte Gruppen soll künftig eine Vorrangprüfung durchgeführt werden. Dies soll gelten, für Beschäftigungen

- im Bereich von Kultur und Unterhaltung (§ 25 BeschV),
- von Staatsangehörigen bestimmter Staaten, einschließlich der Westbalkanstaaten (§ 26 BeschV),
- von Grenzgängern (§ 27 BeschV),
- von deutschen Volkszugehörigen (§ 28 BeschV), sowie
- für Beschäftigungen zur Vorbereitung und Durchführung von Fach- und Weltausstellungen (§ 29 Abs. 4 BeschV).

Der DGB begrüßt die Neueinführung der Vorrangprüfung als Voraussetzung für eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit.

Zusammenfassung:

Die Anträge der Fraktion DIE LINKE stellen die von der Bundesregierung genannten Ausgangsbedingungen zur Feststellung des Fachkräftemangels in Deutschland in Frage und fordern eine Überarbeitung der Gesetzentwürfe zur Fachkräfteeinwanderung sowie über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung.

Der Antrag vom 04.04.2019 verweist darauf, dass eine starre Trennung zwischen Migration und Flucht nicht möglich sei, so dass auch eine Einwanderung von Fachkräften nicht losgelöst von der humanitären Einwanderung diskutiert werden sollte. Es sollten Möglichkeiten von sicheren und legalen Migrationswegen auch für Menschen mit geringen Qualifikationen geschaffen werden. Dabei soll Deutschland gemäß den Verpflichtungen des Global Compact für Migration die Interessen der Migrierenden selbst und die ihrer Herkunftsstaaten berücksichtigen, indem entwicklungspolitische Faktoren bei der Gestaltung der Zuwanderung stärker berücksichtigt werden.

In einem anderen Antrag wird kritisiert, dass die Gesetzesbegründung der Bundesregierung auf veralteten Konjunkturdaten basiert und ausschließlich kurzfristige Interessen von Unternehmen und Arbeitgeberverbänden berücksichtigt. Vor allem was die Ursachen des Fachkräftemangels angeht, würden unattraktive Arbeitsbedingungen sowie Defizite bei Aus- und Weiterbildungspolitik eine große Rolle spielen. Eine Verbesserung dieser Bedingungen würde den Fachkräftemangel, in der begrenzten Anzahl von Branchen in denen dieser tatsächlich vorkommt, deutlich reduzieren. Es besteht die Befürchtung, dass die Einwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt erhöht und ein Unterbietungswettbewerb auf Kosten der Beschäftigten fördert.

Die Voraussetzungen für eine faire Mobilität innerhalb der Europäischen Union sollten verbessert werden und es sollten Maßnahmen zum allgemeinen Schutz von Arbeitnehmerrechten und Bekämpfung von Arbeitsausbeutung getroffen werden.

Bewertung einzelner Forderungen aus den Anträgen

Der DGB teilt die Auffassung der antragsstellenden Abgeordneten, dass eine grundlegende Reform des Systems der Zu- und Einwanderung von Erwerbstätigen aus Drittstaaten sich nicht einseitig an Nützlichkeitskriterien orientieren darf. Sie muss mit einem ganzheitlichen Blick sowohl auf die potentiellen Einwanderinnen und Einwanderer als auch auf ihre Lebens- und Arbeitsbedingungen in Deutschland bzw. die Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Herkunftsstaaten verbunden werden. Dazu braucht es in mehreren Bereichen Neuregelungen:

- Vereinfachung des Familiennachzugs
- Einführung eines zeitgemäßen Staatsangehörigkeitsrechts, durch das die Einbürgerung und Mehrstaatlichkeit erleichtert werden,
- Nachhaltige Förderung der ökonomischen und gesellschaftlichen Integration sowie der politischen Partizipation von Zuwandernden
- Bilaterale Vermittlungsabsprachen zwischen den Arbeitsmarktbehörden sowie eine Unterstützung des Ausbildungssystems in den Herkunftsländern, die eine einfache Abwerbung von Fachkräften ohne entsprechende Gegenleistungen für die wirtschaftliche Entwicklung der Herkunftsländer ausschließt.

Der DGB ist überzeugt, dass eine Ausweisung oder Abschiebung von geduldeten Personen, die bereits länger in Deutschland leben und ihren Lebensunterhalt eigenständig sichern können, weder ökonomisch sinnvoll noch integrationspolitisch verantwortbar ist. Der Forderung nach einem echten Bleiberecht und einer Möglichkeit zum Wechsel des Aufenthaltszweckes (sog. „Spurwechsel“) ist daher zuzustimmen.

Nichtsdestotrotz sieht der DGB eine klare Trennung zwischen Erwerbseinwanderung und humanitärer Einwanderung als gegeben und auch in Zukunft beizubehalten. Menschen, die Krieg und staatliche Verfolgung

erfahren haben und in Deutschland Schutz suchen, sollten nicht in erster Linie als Arbeitskräfte gesehen werden. Ihr Recht auf Asyl leitet sich aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ab und kann und sollte nicht von migrationspolitischen Entscheidungen einzelner Staaten abhängig gemacht werden.

Der DGB bewertet den Fokus auf Zuwanderung für arbeitgebergebundene offene Stellen als nicht geeignet, die in den Branchen sehr unterschiedliche Beschäftigungssituation ausreichend zu berücksichtigen. Sozialpartner einzelner Branchen verfügen über die besten praktischen Kenntnisse, wie zukünftige Fachkräftebedarfe sichergestellt werden. Die Position des DGB stimmt daher mit der Forderung nach einem Verfahren für eine branchenbezogenen Engpassanalyse, die sich an langfristigen Bedarfen des Arbeitsmarktes orientiert, überein. Diese sollte durch die Bundesagentur für Arbeit in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern durchgeführt werden. Wenn sich infolge dieser Analyse der Arbeitsmarktsituation ergeben sollte, dass auch Bedarfe bei Stellen ohne Erfordernis einer qualifizierten Berufsausbildung bestehen, könnte man eine Erweiterung der Westbalkanregelung für gering qualifizierte Erwerbstätige aus anderen Drittstaaten mit einem dauerhaften Einwanderungsinteresse in Erwägung ziehen.

Der DGB stimmt auch der Analyse zu, dass ein neues Einwanderungsrecht nicht nur Regelungen zur Einreise und zum Aufenthalt von Erwerbstätigen enthalten darf, sondern auch mit der Verbesserung der gesellschaftlichen und ökonomischen Teilhabechancen inländischer Fachkräftepotentiale verbunden werden muss. Fachkräftebedarfe werden oft in Branchen vorgebracht, die bereits jetzt von prekärer Beschäftigung betroffen sind, in denen Qualifizierungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten fehlen und in denen die Durchsetzung tariflicher Standards besonders schwierig ist.

Der Antrag vom 03.05.2019 greift mehrere Kernforderungen des DGB auf, bezüglich der Schaffung besserer Arbeitsbedingungen in einzelnen Branchen, sodass die Berufe für Auszubildende und Beschäftigte attraktiver werden. Dazu gehört auch die Eindämmung von prekären Beschäftigungsformen und dem verstärkten Schutz von Arbeitnehmerrechten. Nach Auffassung des DGB sind Fortschritte in den folgenden Bereichen auch notwendige Voraussetzung für eine faire Arbeitsmigration, die Konkurrenz und Unterbietung auf dem Arbeitsmarkt vermeidet:

- Stärkung der Tarifbindung und Erleichterung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen
- Abschaffung sachgrundloser Befristungen
- Eindämmung der Leiharbeit und Durchsetzung des Prinzips von gleichem Lohn für gleiche Arbeit
- Umwandlung von Minijobs in sozialversicherungspflichtige Voll- und Teilzeitarbeit
- Erhöhung des Mindestlohns, um damit der Ausbreitung von Niedriglöhnen und Lohnungleichheit entgegenzuwirken
- Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen
- Recht auf Qualifizierung und Weiterbildung

Forderungen nach einem besseren Schutz von Arbeitnehmerrechten und Bekämpfung von Arbeitsausbeutung gehören ebenfalls zu den zentralen Forderungen des DGB und sind in Gänze zu unterstützen. Die Einwanderung aus Staaten der Europäischen Union sowie aus Drittstaaten darf nicht zu Sozial- und Lohndumping führen. Durch eine Ausweitung und Verstetigung von arbeitsrechtlichen Beratungsangeboten sowie mehr und wirkungsvollere Kontrollen sollte die Einhaltung arbeits- und sozialrechtlicher Standards gewährleistet werden. Aufenthalts- und sozialrechtliche Rahmenbedingungen, die eine starke Abhängigkeit von einem einzelnen Arbeitgeber befördern, sollten überdacht werden.

Zusammenfassung:

Der Gesetzentwurf der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN will den Aufenthalt zu Erwerbszwecken erleichtern, die Bleiberechtmöglichkeiten für Asylbewerberinnen und Asylbewerber sowie Geduldeten erweitern und nicht zuletzt die für eine Einwanderung erforderlichen Rahmenbedingungen verbessern. Ein wesentlicher Kern des Gesetzentwurfs ist die Einführung von Regelungen zur angebotsorientierten Erwerbsmigration, neben der bisherigen nachfrageorientierten arbeitsplatzbezogenen Zuwanderung. Bei den Zielen des Gesetzentwurfs und einem Großteil der vorgeschlagenen Regelungen gibt es eine große Übereinstimmung mit den Vorschlägen des Deutschen Gewerkschaftsbundes.

Auch der DGB hat in der Vergangenheit Vorschläge gemacht, die Zuwanderung über ein Punktesystem zu steuern. Auch die bessere Einbeziehung von Personen, die sich bereits in Deutschland aufhalten – egal aus welchen Gründen – ist sinnvoll. Der von der Bundesregierung vorgelegte Gesetzentwurf kann nur ein erster Schritt sein, um Erfahrungen zu sammeln und zu prüfen, welche weiteren Regelungen notwendig sind. Die derzeitigen Vorschläge werden nur zu einer geringen Fachkräftezuwanderung führen und langfristig die demografischen Probleme nicht lösen.

Zu begrüßen sind die Vorschläge zur Bildungsmigration. Die Einwanderung zum Zwecke der Ausbildung oder zum Studium verlagert die Kosten der Ausbildung ins Inland und schöpft nicht die Potentiale von Staaten ab, die oft deutlich ärmer sind.

Gleichwohl gibt es bei dem von den Grünen vorgelegten Gesetzentwurf noch Entwicklungsbedarf. So sollte die vorgeschlagene Einwanderungskommission in ihrem Gutachten nicht die aktuellen Arbeitsmarktbedarfe, sondern die langfristige Arbeitsmarktentwicklung zugrunde legen.

Ein Einwanderungsgesetz muss mit seinen Regelungen einen Beitrag zur Verhinderung von Lohndumping und Diskriminierung leisten und gleichzeitig die Einwandernden in die Lage versetzen, ihre Arbeitnehmerrechte durchzusetzen. Die vorgeschlagenen Regelungen sind – aus Sicht des DGB – nicht bzw. nicht ausreichend geeignet, diese Zielsetzung umzusetzen. Das gilt insbesondere für die Vorschläge zur nachfrageorientierten Einwanderung, bei der zwar nicht generell auf die Prüfung der Arbeitsbedingungen verzichtet wird, wohl aber auf eine Arbeitsmarktprüfung. Der DGB sieht die Notwendigkeit, die bisherige Vorrangprüfung hin zu einer globalen branchenbezogenen Arbeitsmarktprüfung umzuwandeln, um damit die in Branchen sehr unterschiedliche Beschäftigungssituation zu berücksichtigen.

Nachbesserungs- und Diskussionsbedarf besteht auch bei den Fragen

- der Erleichterung des Arbeitgeber- und Tätigkeitswechsels,
- der Niederlassungserlaubnis für Absolventen einer qualifizierten Berufsausbildung, und
- der Umsetzung der Ziele der Schaffung von mehr Transparenz und der Verfahrensbeschleunigung, die mit einem Abbau von Aufenthaltsgruppen sowie der Einführung von Fristen für die Bearbeitung von Anträgen verbunden werden muss.

2. Bewertung zu Kernpunkten des Gesetzentwurfs

Ziele des Gesetzes

Mit dem Gesetzentwurf soll das Einwanderungs- und Aufenthaltsrecht vereinfacht, transparenter gestaltet und erleichtert werden. Gleichwohl sieht die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – wie der DGB auch – durch die Richtlinien der Europäischen Union gesteckte Grenzen bei der Gestaltung eines nationalen Einwanderungsrechts. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen Handlungsspielräume, die das Europarecht den Mitgliedstaaten ermöglicht, konsequent genutzt werden.

Dazu soll der Aufenthalt zu Erwerbszwecken erleichtert und für Asylbewerberinnen und Asylbewerber sowie für Geduldete geöffnet werden. Die bisher nachfrageorientierte Arbeitsmigration soll durch die „Chance der Angebotsorientierung“ (Punktesystem) ergänzt werden. Zudem sollen für diese Gruppe der Familiennachzug ermöglicht und vorhandene Hindernisse abgebaut werden. Zudem soll die Bildungsmigration „zu einem echten migrationspolitischen Schwerpunkt“ ausgebaut werden. Schließlich soll die Integration von Beginn an systematisch gefördert werden. Dazu gehören der Abbau von Hindernissen beim Familiennachzug, der Abbau von Hürden bei der Aufenthaltsverfestigung, ein Spur- und Statuswechsel für Studierende, Auszubildende und integrierte Asylsuchende und Geduldete sowie die Beseitigung von Hürden bei der Einbürgerung.

Der DGB stimmt mit der Zielsetzung des Gesetzes überein. Wie die Fraktion sieht er die Notwendigkeit für einen umfassenden Ansatz, der Änderungen bei der nachfrageorientierten Arbeitsmigration mit der Einführung einer angebotsorientierten Einwanderung sowie mit Verbesserungen bei der Integration, des Familiennachzugs, der Einbürgerung und einem echten Spurwechsel, insbesondere für gut integrierte Asylsuchende und Geflüchtete, verbindet. Aus Sicht des DGB problematisch ist allerdings der Verzicht auf die Prüfung der Arbeitsmarktsituation bei allen Aufenthaltstiteln für Arbeitskräfte, da hierdurch die Vorrangprüfung auch bei Aufenthaltserlaubnissen für eine Helferbeschäftigung und temporären Beschäftigungen entfallen würde. Gerade in diesen Beschäftigungssegmenten besteht kein Bedarf an einer gesteuerten Einwanderung.

Bildungsmigration

Den Regelungen zum Aufenthalt zu Bildungszwecken wird eine Zielsetzung vorangestellt (§ 15b GE). Danach orientiert sich die Zulassung an den Erfordernissen des Wissenschafts- und Wirtschaftsstandortes Deutschland unter Berücksichtigung der Bedeutung von Internationalisierung von Studium und Ausbildung.

Bei Studierenden (§ 16 AufenthG) und Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis zum Schulbesuch (§ 16b AufenthG) werden die Möglichkeiten zur parallelen Beschäftigung ausgeweitet. Unbegrenzt bei Studierenden (bisher 120 Tage pro Jahr, bei Personen in nichtbetrieblicher (§ 16b) oder betrieblicher (§ 17) Teilzeitaus- und –weiterbildung bis zu 20 Stunden pro Woche.

Eingeführt würde ein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur betrieblichen Aus- und Weiterbildung, wenn sie auf eine qualifizierte Beschäftigung abzielt (§ 17 GE). Zudem könnte eine bis zu neunmonatige Aufenthaltserlaubnis zu Bewerbungszwecken erteilt werden.

Die Einführung einer Zielsetzung für die Regelungen zu Bildungszwecken bietet aus Sicht des DGB einen sinnvollen Rahmen, an dem sich auch Entscheidungen der Behörden zu orientieren haben. Er weist hinsichtlich des Anspruchs auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck betrieblicher Aus- und Weiterbildung (§ 17) darauf hin, dass in jedem Fall eine Zustimmung der Bundesagentur nach Prüfung der Arbeitsbedingungen erforderlich ist. Aus seiner Sicht sollten bei der Zulassung zu einer qualifizierten betrieblichen Ausbildung Vermittlungsabsprachen zwischen der Bundesagentur für Arbeit mit staatlichen Arbeitsagenturen aus Herkunftsländern genutzt werden.

Ausdrücklich begrüßt der DGB, dass Beschäftigungen neben einer nichtbetrieblichen oder einer betrieblichen Aus- und Weiterbildung nur bei Teilzeitausbildung zugelassen sind. Die unbegrenzte Möglichkeit zur Beschäftigung parallel zum Studium wird in der Praxis vor allem bei Bachelorstudiengängen zu Problemen führen und Abschlüsse hinauszögern.

Nachfrageorientierte Einwanderung

Das geltende Aufenthaltsrecht für Arbeitsmigranten ist fast ausschließlich nachfrageorientiert ausgestaltet und umfasst eine Vielzahl an aufenthaltsrechtlichen Regelungen und Statusgruppen. Das vorgeschlagene Gesetz will hier die Regelungen zur Einwanderung von Erwerbstätigen neu fassen. In der zentralen Vorschrift (§ 18 „Beschäftigung“) werden die Erteilungsvoraussetzungen für jede Beschäftigung bestimmt, zu denen auch die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit gehört. Zudem wird ein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für eine qualifizierte Beschäftigung eingeführt, der keine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erfordert.¹³

Nach Überzeugung des DGB ist grundsätzlich und generell eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zu allen befristeten Aufenthaltstiteln zu Erwerbszwecken sinnvoll. Vor allem müssen ungleiche Arbeitsbedingungen verhindert werden. Den vorgesehenen Erteilungsanspruch im Fall einer angestrebten qualifizierten Beschäftigung ohne Prüfung der Arbeitsbedingungen lehnt der DGB daher ab. Zudem hält der DGB an seiner Auffassung zur Erforderlichkeit einer Arbeitsmarktprüfung fest. Er ist überzeugt, dass die bisherige individuelle Vorrangprüfung zwar nicht geeignet ist, die tatsächliche Situation in Berufsgruppen und Branchen ausreichend zu berücksichtigen. Er hatte daher eine Veränderung vorgeschlagen. Künftig sollte statt der individuellen Vorrangprüfung eine branchen- oder berufsgruppenbezogene Engpassanalyse unter Beteiligung der Sozialpartner durchgeführt werden, auf deren Basis eine globale Arbeitsmarktprüfung erfolgen kann.

Angebotsorientierte Einwanderung (Punktesystem)

Das bestehende nachfrageorientierte Arbeitsmigrationsrecht (Ausnahme: Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche) soll durch eine angebots- bzw. potenzialorientierte Einwanderung ergänzt werden. Zur Steuerung wird ein Punktesystem eingeführt, deren Vorgaben von einer unabhängigen Kommission entwickelt werden. Die unter Beteiligung der Gewerkschaften arbeitende Kommission hat unter anderem die Aufgabe Kriterien für das Punktesystem festzulegen und jährliche Quoten für die angebotsorientierte Einwanderung vorzuschlagen. Zu den Kriterien gehören insbesondere ein Berufsabschluss (Hochschule oder Berufsausbildung), Berufserfahrung, Deutschsprachkenntnisse, Voraufenthalt in Deutschland oder der Europäischen Union und eine Alterssicherung.

Umgesetzt werden die genannten Vorschläge durch die in § 19 GE „Angebotsorientierte Einwanderung“ enthaltenen Bestimmungen. In den Absätzen 2 bis 4 werden Regelungen für die Einwanderungskommission und die Auswahlkriterien sowie zur Zahl der zuzulassenden Erwerbstätigen bestimmt.

Nach Zusage zur angebotsorientierten Einwanderung würde zunächst eine auf ein Jahr befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt, die ohne die Anforderung der Lebensunterhaltsicherung (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG) erteilt wird. Der Lebensunterhalt soll während des ersten Jahres durch eigene Erwerbstätigkeit gesichert werden. Daher wird der zugelassenen Person eine Erwerbsberechtigung erteilt.

Nach einem Jahr besteht ein Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, sofern eine unbefristete Beschäftigung (Tariflohn oder ortsüblicher Lohn) aufgenommen wurde oder eine selbständige Tätigkeit ausgeübt wird und der Lebensunterhalt gesichert ist.

Als Folge der Einführung einer Regelung zur angebotsorientierten Einwanderung wird die Regelung zum Aufenthalt zur Arbeitsplatzsuche (§ 18c AufenthG) aufgehoben und die bisher in § 19 AufenthG enthaltenen Regelungen zur Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte ersetzt.

Der DGB ist – wie auch die Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – überzeugt, dass die bisher fast ausschließlich nachfragegesteuerte Zuwanderung von Arbeitskräften vor allem zur nachhaltigen Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme um eine angebotsorientierte Einwanderungssteuerung ergänzt werden muss.

Eine angebotsorientierte Einwanderungssteuerung bedarf einer Prognose über die langfristige Entwicklung und eines daraus entwickelten Kontingents zur Anzahl der jährlich zuzulassenden Personen. Anders als die

¹³ In der Begründung heißt es: Dazu soll grundsätzlich die Vorrangprüfung entfallen, allerdings mit der Möglichkeit der Wiedereinführung, sofern dies zum Schutz der inländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch eine stark veränderte Arbeitsmarktsituation notwendig ist.

Fraktion ist der DGB der Auffassung, dass die Prognose sich an der mittel- und langfristigen Arbeitsmarktentwicklung orientieren muss und nicht an dem aktuellen Fachkräftebedarf. Die vorgeschlagene Einwanderungskommission kann diese Prognose entwickeln und einen Vorschlag für das Kontingent machen, der aus Sicht des DGB im Bundestag zu beraten und zu beschließen ist. Alternativ könnte das Kontingent auch in einer Rechtsverordnung (mit Zustimmung des Bundesrates) festgelegt werden. Die vorgesehene Möglichkeit zur unterjährigen Veränderung der Anzahl der zuzulassenden Personen lehnt der DGB ab, da damit die Verfahrensabläufe negativ beeinflusst würden.

Die insbesondere zu berücksichtigenden Kriterien (Abs. 4) stimmen weitgehend mit den vom DGB vorgeschlagenen Kriterien überein. Sie sollten – wie im Gesetzentwurf vorgeschlagen – von der Einwanderungskommission ergänzt und gewichtet werden. Die Gewichtung kann zudem Veränderungen der Arbeitsmarktlage berücksichtigen.

Spur- oder Zweckwechsel

Das Gesetz ermöglicht ausländischen Auszubildenden, Studierenden und auch im Arbeitsmarkt integrierten Schutzsuchenden einen Spurwechsel hin zu einer Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken bzw. zu einer realitätstauglichen Bleiberechtsregelung.

Umgesetzt werden soll das Ziel unter anderem durch Änderungen in § 25 Abs. 5 (Aufenthalt aus humanitären Gründen), nach denen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden soll, wenn die Ausreise eines bislang Geduldeten aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen unzumutbar (statt bisher unmöglich) ist. Zudem wird ein Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis eingeräumt, wenn die Abschiebung seit 18 Monaten ausgesetzt ist. Zudem wird durch Änderung des § 25a AufenthG (Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden) gut integrierten jugendlichen und heranwachsenden Geduldeten ein Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis eingeräumt, wenn sie sich seit drei Jahren in Deutschland aufhalten. Voraussetzungen bleiben ein Schulbesuch oder Schul- oder Berufsabschluss. Künftig sollen auch solche Geduldeten berücksichtigt werden, die bis zum 27. Lebensjahr (bisher 21. Lebensjahr) den Antrag auf Aufenthaltserlaubnis gestellt haben.

Zudem wird vorgeschlagen, die Fristen zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b (Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration) von bisher 8 auf 5 Jahre zu verkürzen sowie die Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis (§ 26 Abs. 3 AufenthG) vereinfacht.

Vorgeschlagen wird außerdem, Ausbildungen für Helfertätigkeit mit in die Ausbildungsduhlung nach § 60a einzubeziehen.

Der DGB setzt sich seit langem für eine echte Bleiberechtsregelung und die Möglichkeit zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für gut integrierte Geduldete ein. Dabei ist unerheblich, ob dies mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen – wie im Gesetzentwurf vorgeschlagen – oder mit einem Wechsel zu einem Aufenthalt zu Erwerbs- oder Ausbildungszwecken erfolgt.

Der Gesetzentwurf hält am Grundsatz der Duldung zu Ausbildungszwecken fest, mit der Folge, dass ein sicherer Aufenthalt in der Zeit einer Berufsausbildung und für die Zeit der Anbahnung bzw. einer Einstiegsqualifizierung nicht gegeben ist. Eine Aufenthaltsgewährung zur Durchführung einer qualifizierten Berufsausbildung außerhalb des Duldungssystems ist nach Auffassung des DGB der bessere Weg.