

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

29.5.2019

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

Bearbeitet von

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

per Email: innenausschuss@bundestag.de

Kirstin Walsleben (DST)
Telefon (0 30) 77311-210
E-Mail: Kirstin.Walsleben@Staedtetag.de

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

Aktenzeichen
II

Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zu der öffentlichen Anhörung zum

- a) **Geszentwurf der Bundesregierung *Entwurf eines Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung* (BT-Drs. 19/8286)**
- b) **Antrag der Abgeordneten Stephan Thomae, Linda Teuteberg, Johannes Vogel (Olpe), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP *Für einen konsequenten Ansatz in der Einwanderungspolitik – Eckpunkte eines umfassenden Einwanderungsgesetzbuches* (BT-Drs. 19/9924)**
- c) **Antrag der Abgeordneten Gökay Abkulut, Dr. André Hahn, Michel Brandt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE *Für eine offene, menschenrechtsbasierte und solidarische Einwanderungspolitik* (BT-Drs. 19/9052)**
- d) **Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Klaus Ernst, Gökay Abkulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE *Fachkräfteeinwanderungsgesetz – Gute Arbeit garantieren und Vollbeschäftigung erreichen* (BT-Drs. 19/9855)**
- e) **Antrag der Abgeordneten Filiz Polat, Katrin Göring-Eckardt, Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN *Bleiberecht für Geflüchtete gestalten, Aufenthaltsrechte stärken, Rechtssicherheit schaffen, Spurwechsel ermöglichen* (BT-Drs. 19/6542).**

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

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

I. Grundsätzliches

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände begrüßt im Grundsatz die Regelungen des Entwurfs der Bundesregierung für ein Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung auf BT-Drs. 19/8286. Wie wir bereits in unserer Stellungnahme zur Anhörung über das Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht und weiterer Vorlagen betont haben, handelt es sich bei der Integration von Menschen mit Bleibeperspektive einerseits und die Rückführung von ausreisepflichtigen Menschen andererseits um die zwei Seiten einer Medaille. Die Rückführung unerlaubt aufhältiger Personen sowie abgelehnter Asylbewerber nach Abschluss eines rechtsstaatlichen Verfahrens ist – sofern eine freiwillige Ausreise nicht erfolgt - notwendig, um die Akzeptanz der einheimischen Bevölkerung für Flüchtlinge zu erhalten, die unseren Schutz vor Krieg und Verfolgung brauchen. Ein funktionierendes Rückkehrmanagement ist dafür die Grundvoraussetzung. Gleichzeitig sollten Lösungen für diejenigen gefunden werden, die zwar ausreisepflichtig sind, sich aber gut in die Gesellschaft integriert haben. Hier setzt der Entwurf eines Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung an und schafft nach unserer Auffassung die notwendige Balance zwischen migrations- bzw. ordnungspolitischen und integrationspolitischen Zielen. Demgegenüber lehnen wir insbesondere einen unkonditionierten „Spurwechsel“, wie ihn der Antrag von Abgeordneten und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf BT-Drs. 19/6541 und der Antrag von Abgeordneten und der Fraktion DIE LINKE auf BT-Drs. 19/9855 vorschlagen, ab. Die Einführung eines solchen weitreichenden Spurwechsels würde als Pull-Faktor wirken und damit falsche Signale setzen. Nach unserer Auffassung ist es zwingend erforderlich, im Grundsatz strikt zwischen den Möglichkeiten der humanitären Zuwanderung und einem System der gesteuerten Zuwanderung zur Deckung des Arbeitskräftebedarfs zu unterscheiden. Vermischungen zwischen diesen beiden Systemen darf es nicht geben. Der fraglos gegebene Arbeitskräftebedarf muss – wie wir in unserer Stellungnahme zum Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes und weiterer Vorlagen im Einzelnen ausgeführt haben – mit EU-Zuwanderern oder durch ein gesteuerte Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen gedeckt werden. Dagegen wäre es nicht nur mit Blick auf die Akzeptanz von humanitärer Zuwanderung, sondern auch unter rechtsstaatlichen Aspekten problematisch, wenn der Eindruck entstünde, Deutschland würde seinen Arbeitskräftebedarf durch illegale Migration decken wollen.

II. Zum Entwurf eines Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung

Dies vorausgeschickt nehmen wir im Folgenden zu den einzelnen Regelungsvorschlägen Stellung und werden uns dabei auf den Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung beschränken.

- **Ausweitung des Beschäftigungsverbots (§ 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 AufenthG-E = Art. 1 Nr. 4 b) aa) des Entwurfs)**

Die Ausweitung des Beschäftigungsverbots für Personen, die unerlaubt aus sicheren Herkunftsstaaten eingereist sind, ist grundsätzlich folgerichtig. Personen, die Staatsangehörige eines sicheren Herkunftsstaates sind, haben in Deutschland im Grundsatz

keine Bleibeperspektive. Sofern sie einen Asylantrag stellen, wird dieser in aller Regel abgelehnt. Damit endet ihre Aufenthaltsgestattung und sie müssen Deutschland wieder verlassen. Dasselbe gilt, wenn ein Asylantrag zurückgenommen wird. Von vorneherein an einer Aufenthaltserlaubnis fehlt es, wenn ein Asylantrag nicht gestellt wird. Vor diesem Hintergrund ist es konsequent, Staatsangehörigen aus sicheren Herkunftsstaaten, die über eine Duldung verfügen, unabhängig davon, ob sie von vorneherein auf einen Asylantrag verzichtet haben oder ob ein solcher Antrag abgelehnt bzw. zurückgenommen wurde, mit einem Beschäftigungsverbot zu belegen, wie das § 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 AufenthG-E nunmehr vorsieht.

Allerdings laufen derzeit in vielen Kommunen Projekte, Langzeitgeduldeten eine Bleibeperspektive zu schaffen. In einzelnen Kommunen stammen 75 Prozent der langzeitgeduldeten Personen aus sicheren Herkunftsstaaten. Ein Arbeitsverbot würde die gewünschte Integration unmöglich machen. Die Kommunen wären gezwungen, Personen, die sehr lange in Deutschland leben, rückzuführen oder – wenn eine Rückführung faktisch unmöglich ist – für diese Personen weiterhin Sozialleistungen zu zahlen. Eine Beschäftigungsduldung (§ 60c AufenthG-E) greift bei diesen Personen oftmals nicht, da sie über die genannten Bleiberechtsprojekte erst an den Arbeitsmarkt herangeführt werden, nun aber durch die Änderung in § 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 AufenthG-E von diesem ausgeschlossen werden.

Wir fordern daher, in § 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 AufenthG-E eine Stichtagsregelung für Personen aufzunehmen, die eine Duldung besitzen, aber keinen Asylantrag gestellt haben.

- **Ausbildungsduldung (§ 60b AufenthG-E = Art. 1 Nr. 5 des Entwurfs)**

Mit § 60b AufenthG-E werden die bislang in § 60a Abs. 2 Satz 4 bis 12 AufenthG enthaltenen Regelungen zur Ausbildungsduldung in eine eigene Vorschrift überführt und zum Teil auch inhaltlich verändert. Die Neustrukturierung der Ausbildungsduldung in § 60b AufenthG wird begrüßt.

Der Ausschlussgrund in § 60b Abs. 2 Nr. 4 AufenthG-E ist nach unserer Auffassung allerdings deutlich zu eng gefasst. Insbesondere sollte auch die (voraussichtlich erfolgsversprechende) Einleitung der Passbeschaffung explizit aufgenommen werden, da es sich dabei nach mittlerweile nahezu einhelliger Auffassung der Gerichte bereits um eine konkrete Maßnahme der Aufenthaltsbeendigung handelt. Die vorgesehene Generalklausel („vergleichbar konkrete Vorbereitungsmaßnahmen“) ist demgegenüber zu unbestimmt. Ein Verzicht auf dieses Kriterium hat zur Folge, dass während der in vielen Fällen notwendigen und äußerst langwierigen Passbeschaffung die Erteilung einer Ausbildungsduldung nicht kraft Gesetzes ausgeschlossen ist. Dies ist aus unserer Sicht vor allem deshalb problematisch, weil die Dauer des Verfahrens maßgeblich vom Ausländer beeinflusst werden kann, da selbst bei staatlichen Verfahren zur Beschaffung von Passersatzpapieren ein Mindestmaß an Mitwirkung des Ausländers notwendig ist. Der Zeitpunkt, ab dem konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung als bevorstehend anzusehen sind, muss deshalb deutlich nach vorne verlegt werden. Als spätester Zeitpunkt ist die Einleitung eines Passersatzpapier-Verfahrens anzunehmen. Bei Einleitung dieses Verfahrens ist die Ausländerbehörde zu dem Schluss gelangt, dass eine Passbeschaffung durch den Ausländer selbst nicht mehr zu erwarten ist, sei es aufgrund verweigerter Mitwirkung oder aus sonstigen Gründen, und eine Passbeschaffung somit nur noch von Amtswegen möglich erscheint. Ab diesem Zeitpunkt sollte der Ausländer auch nicht mehr in den Genuss von Vergünstigungen kommen, die ihm einen weiteren Aufenthalt im Bundesgebiet ermöglichen.

Ausdrücklich begrüßen wir, dass die Gewährung einer Ausbildungsduldung (und der Duldung für gut integrierte Berufstätige) grundsätzlich von der Klärung der Identität abhängen soll. Einen Anspruch auf Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung darf nur haben, wessen Identität geklärt ist. Es muss auch im Interesse der Unternehmen liegen zu wissen, mit welcher Person sie ein Beschäftigungsverhältnis begründen. Richtig ist auch, dass die Klärung der Identität innerhalb einer bestimmten Frist erfolgen muss. Dass es zur Wahrung dieser Frist ausreichen soll, wenn der Ausländer alle ihm möglichen und zumutbaren Maßnahmen ergreift, ist nachvollziehbar, wenngleich nicht außer Acht gelassen werden darf, dass damit in gewisser Weise auch honoriert wird, dass der Ausländer es während seines bisherigen Aufenthalts in Deutschland unterlassen hat, sich um eine Klärung seiner Identität zu bemühen, obwohl er dazu von Rechts wegen verpflichtet ist.

Gelingt die Identitätsklärung nicht, darf es jedenfalls keinen Anspruch auf Duldung geben. Härtefällen, wie sie insbesondere mit Blick auf unbegleitete Minderjährige vorstellbar sein können, kann durch die gegenüber dem Referentenentwurf neue Bestimmung des § 60b Abs. 7 AufenthG-E Rechnung getragen werden, wonach es im Ermessen der Ausländerbehörde steht, auch bei unklarer Identität eine Duldung zu erteilen, sofern der Ausländer die erforderlichen und ihm zumutbaren Maßnahmen der Identitätsklärung ergriffen hat.

Personen, die in der Vergangenheit aktiv über ihre Identität getäuscht haben, sollten keinen Anspruch auf Duldung nach § 60b Abs. 1 AufenthG-E haben und auch von der Ermessensduldung nach § 60b Abs. 7 AufenthG-E ausgenommen sein.

Positiv bewerten wir es, dass auch die Assistenz- und Helferausbildungen in die Regelungen über die Ausbildungsduldung einbezogen werden. Es fehlt jedoch eine gesetzliche Regelung zu den Berufsfachschulen sowie den dualen Studiengängen. Mit Blick auf § 60b Abs. 1 Nr. 1 lit b) AufenthG-E regen wir ferner an zu prüfen, ob angesichts des unbezweifelbaren Bedarfs im Bereich der Assistenz- und Helferberufe auf das Erfordernis einer Ausbildungsplatzzusage verzichtet werden könnte. Ferner fehlt eine gesetzliche Regelung zu den Berufsfachschulen sowie den dualen Studiengängen.

- **Beschäftigungsduldung (§ 60c AufenthG-E = Art. 1 Nr. 5 des Entwurfs)**

Wie bereits ausgeführt, ist es grundsätzlich zu begrüßen, wenn insbesondere abgelehnten Asylbewerbern, die sich bereits gut in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt integriert haben, ein aufenthaltsrechtlicher Statuswechsel ermöglicht wird. Dieses Anliegen greift auch die Regelung über die Beschäftigungsduldung auf. Positiv zu bewerten ist ebenso, dass damit eine Möglichkeit geschaffen wird, diesen Personenkreis nach zwei Jahren in eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b zu überführen, wie sich aus § 25b Abs. 6 AufenthG-E (Art. 1 Nr. 3 des Entwurfs) ergibt. Das insoweit stets bestehende Spannungsverhältnis zwischen migrations- bzw. ordnungspolitischen und integrationspolitischen Zielen könnte noch besser hergestellt werden, wenn es sich um eine stichtagsgebundene Bestimmung handeln würde.

Die Regelungen zur Klärung der Identität entsprechen denjenigen in § 60b AufenthG-E. Unsere diesbezüglichen Ausführungen gelten daher auch für § 60c AufenthG-E. Personen, die über ihre Identität getäuscht haben, sollten auch keinen Anspruch auf eine Beschäftigungsduldung haben.

§ 60c Abs. 1 Nr. 3 AufenthG-E sieht vor, dass nur der Ausreisepflichtige seinen Lebensunterhalt decken können muss. Wir regen dringend an, dass dieses Erfordernis auch auf Ehegatten und Kinder des Ausreisepflichtigen erstreckt wird. Namentlich bei

Beschäftigungsverhältnissen im Niedriglohnsektor sowie bei Familien mit vielen Kindern drohen anderenfalls andauernde Belastungen der Sozialkassen.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung

Dr. Uda Bastians
Beigeordnete
des Deutschen Städtetages

Dr. Kay Ruge
Beigeordneter
des Deutschen Landkreistages

Uwe Lübking
Beigeordneter
Deutscher Städte- und Gemeindebund