

Vorschläge zu bundesgesetzlichen Änderungen zur Fachkräftesicherung und Bleiberechten von Geflüchteten in Deutschland

(Stand 28.11.2018)

Einleitung

Die unterzeichnenden Institutionen setzen sich für eine effektive Arbeitsmarktintegration von nach Deutschland geflohenen Menschen ein. Unser Ziel ist es, in Deutschland schutzsuchende Menschen bei der Integration zu unterstützen. Die Bundesregierung will mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz auch die Potentiale von geflüchteten Menschen stärker nutzbar machen. Dieses Ziel wird mit dem Referentenentwurf zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz verpasst: Statt der angekündigten und notwendigen Verbesserung enthält der Entwurf neben wenigen Verbesserungen erhebliche Verschlechterungen für die Integration schutzsuchender Menschen. Der Entwurf mit Stand 26.11.2018 sieht vor, dass

- die Regelungen zur Ausbildungsduldung überarbeitet (neuer § 60b AufenthG),
- die Arbeitsverbote ausgeweitet (§ 60a Abs. 6 AufenthG),
- sowie eine „Beschäftigungsduldung“ eingeführt werden soll (§ 60c AufenthG).

Notwendig ist aus unserer Sicht die Einführung einer Regelung, von der Studierende, Schüler*innen, Auszubildende und Arbeitnehmende gleichermaßen profitieren. Der Entwurf zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz nimmt jedoch nur Personen in Arbeit oder Ausbildung in den Blick. Wenn, wie vorgesehen, Perspektiven für eine Aufenthaltssicherung nur über Arbeit und Ausbildung bestehen, werden vor allem junge Menschen, die Schulen und Universitäten verlassen, um ihren Aufenthalt über Arbeit oder Ausbildung zu sichern, statt ihren begonnenen Bildungsweg fortzusetzen.

Mit dem Entwurf wird die Chance verpasst Integrationshindernisse, wie die fehlenden Zugänge zur Ausbildungsförderung und den Sprachkursen, zu beheben.

Der Entwurf zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz

1. Neue Arbeitsverbote nach § 60a Abs. 6 AufenthG

Der Referentenentwurf (Stand 26.11.2018) sieht vor, dass in Zukunft eine weitere Personengruppe einem kategorischen Arbeitsverbot unterliegt: Personen aus als „sicher“ eingestuften Herkunftsstaaten sollen auch dann ein Arbeitsverbot erhalten, wenn ihr Asylantrag zurückgenommen wurde oder sie keinen Asylantrag gestellt haben. Zudem sollen diesen Personen in Zukunft auch schulische Berufsausbildungen untersagt werden, selbst wenn diese bereits aufgenommen wurden.

Bisher konnten beispielsweise unbegleitete minderjährige Flüchtlinge aus als „sicher“ eingestuften Herkunftsländern eine Ausbildungsduldung erhalten, wenn sie vorher keinen Asylantrag gestellt hatten. Diese Möglichkeit besteht in Zukunft nicht mehr. Es wird zudem das Gegenteil von Rechtssicherheit geschaffen, da bereits begonnene schulische Ausbildungen abgebrochen werden müssten.

2. Die Ausbildungsduldung

Der jetzige Entwurf zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz sieht keine Erweiterung der Ausbildungsduldung für ausbildungsvorbereitende Maßnahmen wie die Einstiegsqualifizierung (EQ) vor. Dies halten wir für eine Lücke, die geschlossen werden sollte.

a) § 60b AufenthG: Ausbildungsduldung statt Aufenthaltserlaubnis

Statt für alle Beteiligten Rechtssicherheit und gleichberechtigte Zugänge zur Ausbildungsförderung und integrationsfördernden Lebensumständen zu schaffen, soll es bei einer Ausbildungsduldung bleiben. Die Folgen sind weiterhin: größeres Risiko der Ausbeutung, Unsicherheit auf Seiten der Auszubildenden und der Unternehmen und Zukunftsangst für die Betroffenen – die den Erfolg der Ausbildung gefährden.

Statt einer Ausbildungsduldung sollte eine Aufenthaltserlaubnis zu Ausbildungszwecken ermöglicht werden.

b) § 60b Abs. 1 AufenthG: Möglichkeit der Verweigerung der Ausbildungsduldung

Momentan besteht ein gesetzlicher Anspruch auf eine Ausbildungsduldung, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind. Das aktuelle Problem, dass selbst bei vorliegenden Voraussetzungen für eine Ausbildungsduldung die Erwerbstätigkeit nicht gestattet wird, wird durch den Referentenentwurf behoben. Dafür soll allerdings nach derzeitigem Entwurf die Ausbildungsduldung in Ausnahmefällen verweigert werden können. Dies soll laut Entwurfsbegründung die „missbräuchliche Beantragung der Ausbildungsduldung, beispielsweise bei Scheinausbildungsverhältnissen oder wenn von vornherein aufgrund konkreter Anhaltspunkte ausgeschlossen erscheint, dass die Ausbildung zum Erfolg geführt werden kann“, verhindern.

Die Neuregelung wird in der Praxis weite Ermessensspielräume schaffen und zu einer uneinheitlichen Handhabung führen. Unter anderem wird eine Ausländerbehörde weder fachgerecht beurteilen können, ob jemand perspektivisch eine Ausbildung abschließen kann, noch ob ein Ausbildungsverhältnis „zum Schein“ eingegangen wurde. Wir lehnen diese Neuformulierung ab.

c) § 60b Abs.2: Identität muss geklärt sein

Statt eines Nachweises, dass alles Zumutbare zur Identitätsklärung getan wurde, muss die Identität tatsächlich geklärt worden sein. Für die Identitätsklärung ist ein kompliziertes Abstufungssystem je nach Einreisedatum vorgesehen. Die Identitätsklärung bzw. alle dazu erforderlichen zumutbaren Maßnahmen sollen künftig schon während des Asylverfahrens, innerhalb der ersten sechs Monate des Aufenthalts, stattfinden. Die Identitätsklärung soll nach derzeitigem Wortlaut nicht nachgeholt werden können. Vielmehr wären all diejenigen von der Ausbildungsduldung dauerhaft ausgeschlossen, die in den ersten sechs Monaten ihre Identität nicht geklärt haben bzw. in den ersten sechs Monaten seit Einreise nicht alle zumutbaren Mitwirkungspflichten erfüllt haben.

Folglich müssten schutzsuchende Menschen während der ersten Wochen nach ihrer Einreise in den Erstaufnahmeeinrichtungen und Ankerzentren über zumutbare Maßnahmen und deren Konsequenzen angemessen und umfangreich informiert werden. Während der Zeit in einer Erstaufnahmeeinrichtung bzw. einem Ankerzentrum unterliegen Menschen jedoch vielen Einschränkungen, so dass die Erfüllung der Mitwirkungspflichten kaum realisierbar erscheint.

Da es Asylsuchenden während des Asylverfahrens nicht zugemutet werden kann, sich zwecks Passbeschaffung an den Verfolgerstaat zu wenden, wird die Identitätsklärung in den meisten Fällen nicht realisierbar sein.

Diese Neuregelung ist realitätsfern und wird dazu führen, dass zahlreiche Auszubildende keine Ausbildungsduldung mehr erhalten können. Wir lehnen die zeitliche Verengung der Identitätsklärung ab.

- d) § 60b Abs. 2: Ausschlussgründe, wenn „konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung bevorstehen“, werden konkretisiert und erweitert

Mit der Neuregelung wird der Ausschluss von Personen bei denen „konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung bevorstehen“ konkretisiert. Zu den „insbesondere“, also nicht abschließend genannten „konkreten Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung“, zählt beispielsweise, wenn „*eine ärztliche Untersuchung zur Feststellung der Reisefähigkeit veranlasst wurde*“. Eine ärztliche Untersuchung ist keine Maßnahme zur Aufenthaltsbeendigung, daher darf sie kein Aspekt zur Versagung der Ausbildungsduldung sein. Zudem wäre die „Veranlassung einer ärztlichen Untersuchung“ in der Vergangenheit („veranlasst wurde“) vom Wortlaut her auch dann ein Ausschlussgrund, wenn das Ergebnis der Untersuchung die Reiseunfähigkeit ist. Die Auflistung im Gesetz ist dabei nicht abschließend („insbesondere“). Der Entwurf zur Gesetzesbegründung nennt als weitere Beispiele für „konkrete Maßnahmen“:

- Antrag auf Anordnung der Sicherungshaft (§ 62 Abs. 3 AufenthG),
- oder des Ausreisegewahrsams (§ 62b AufenthG)
- sowie die Ankündigung eines Widerrufs der Duldung (§ 60a Abs. 5 Satz 4 AufenthG).

Der bisherige Ausschlussgrund wird im derzeitigen Entwurf stark ausgeweitet. Vor allem eine „ärztliche Untersuchung“ als Ausschlussgrund lehnen wir als sachfremd ab. Positiv ist jedoch die Klarstellung, dass diese Ausschlussgründe nur bei Personen vorliegen, deren Asylantrag bereits abgelehnt worden ist. Somit könnten diejenigen, die bereits während des Asylverfahrens die Ausbildung aufgenommen haben und eine Ausbildungsduldung beantragen, nahtlos in die Ausbildungsduldung übergehen.

- e) § 60b Abs. 3 AufenthG: Erteilung der Ausbildungsduldung frühestens sechs Monate vor Ausbildungsbeginn

Ein begrüßenswerter Vorschlag ist die Einführung der Anspruchsduldung frühestens sechs Monate vor Ausbildungsbeginn, wenn ein Ausbildungsvertrag oder die Zustimmung des künftigen Ausbildungsbetriebes vorliegt.

Wir begrüßen diese Erweiterung der Anspruchsduldung, da sie Rechtssicherheit für Betriebe und Auszubildende schafft. Wünschenswert wäre aber die Streichung des Wortes „frühestens“, um weitergehende Regelungen auf Landesebene zu ermöglichen.

- f) § 60b Abs. 5 AufenthG: Mitteilungspflicht für Betriebe und andere Ausbildungsstätten

Die Mitteilungspflichten von Betrieben gegenüber der Ausländerbehörde werden auf Schulen und andere Bildungsträger, die ausbilden, ausgeweitet. Bereits nach einer Woche Abwesenheit des Auszubildenden müssen die Ordnungsbehörden darüber informiert werden. Dies versetzt die Ausbildungsstellen und Bildungsträger in die Situation, ordnungspolitisch tätig werden zu müssen.

Diese erzwungene Rollenübernahme halten die hier unterzeichnenden Institutionen für nicht sachgerecht.

3. Duldung für wenige in der Beschäftigung

Statt bereits bestehende Regelungen zum Aufenthaltsrecht für gut integrierte Geduldete zu überarbeiten (§§ 25 Abs. 5, 25 a, 25 b, 18 a AufenthG), soll eine Beschäftigungsduldung geschaffen werden, die nur wenige Menschen inkludieren wird (§ 60 c AufenthG).

Die Betroffenen müssen sehr hohe Hürden bei den verlangten Beschäftigungsverhältnissen nehmen. Zahlreiche Personengruppen, wie etwa Alleinerziehende oder andere Personen, die in den zurückliegenden 18 Monaten weniger als 35 Stunden pro Woche arbeiten konnten, werden von dieser Regelung komplett ausgeschlossen. Kategorisch ausgeschlossen werden damit auch gutverdienende Fachkräfte, die Teilzeit arbeiten und dennoch ihren Lebensunterhalt vollständig sichern können, sowie vollzeitarbeitende Geringverdienende in Städten mit sehr hohen Lebensunterhaltskosten.

Zu kritisieren ist ebenfalls, dass – wie bei der Ausbildungsduldung – keine Aufenthaltserlaubnis vorgesehen ist, sondern Menschen weiterhin mit dem einem prekären Status der Duldung leben müssen.

Weitere notwendige Neuregelungen: Perspektiven eröffnen und absichern

Aufgrund ihres Aufenthaltsstatus und der Annahme einer „fehlenden Bleibeperspektive“ erhalten derzeit viele Geflüchtete in Ausbildung keine Ausbildungsförderungen. Sie haben weder Anspruch auf BAföG-Leistungen noch auf Berufsausbildungsbeihilfe noch anderen Leistungen zur Finanzierung des Lebensunterhalts während einer Ausbildung, eines Studiums oder der Schule. Zudem fehlt ihnen der Zugang zu ausbildungsbegleitenden Förderangeboten.

Hierzu müssten die einschränkenden Regelungen in §§ 59, 132 SGB III sowie in § 8 BAföG und § 22 SGB XII gestrichen werden. Diese sozialrechtliche Gleichstellung würde die sozialgesetzgeberische Intention, den Erwerb des Lebensunterhalts durch eine frei gewählte Tätigkeit zu ermöglichen (§ 1 Abs. 1 SGB I), verwirklichen.

Daher plädieren wir dafür – neben der derzeit als Notbehelf diskutierten, aber wenig nachhaltigen Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes – für alle Auszubildenden, Studierenden und Schüler*innen mit unsicherem Aufenthaltsstatus einen Anspruch auf BAföG-Leistungen, auf Berufsausbildungsbeihilfe bzw. Ausbildungsgeld und weiteren aufstockenden Leistungen zu schaffen. Zudem müssen Geflüchtete Zugang zu allen ausbildungsvorbereitenden und -begleitenden Förderleistungen der Arbeitsagenturen erhalten.

Darüber hinaus fordern wir, dass alle Asylsuchenden und Geduldeten Zugang zu Integrationskursen und zur berufsbezogenen Deutschsprachförderung erhalten (vgl. §§ 44 Abs. 4 und § 45a Abs.2 Satz 3 AufenthG, § 4 Abs. 1 S. 2 DeuFöV), um die sprachlichen Voraussetzungen zur Herstellung der Ausbildungsreife und den notwendigen DAZ-Kompetenzen während der Ausbildung zu gewährleisten.

Diese Position unterzeichnen zum 28. November 2018 folgende Institutionen:

Annelie Buntenbach als Mitglied des geschäftsführenden Bundesvorstands des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Bundesfachverband unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge e.V., Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband - Gesamtverband e. V., Pro Asyl e.V., Sächsischer Flüchtlingsrat e.V., AK Asyl – Flüchtlingsrat RLP e.V., Flüchtlingsrat Baden-Württemberg e.V., Flüchtlingsrat Brandenburg e.V., Flüchtlingsrat Mecklenburg-Vorpommern e.V., Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V., Flüchtlingsrat NRW e.V., Flüchtlingsrat Sachsen-Anhalt e.V., Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein e.V., Flüchtlingsrat

Thüringen e.V., Hessischer Flüchtlingsrat e.V., Berlin-Brandenburgische Auslandsgesellschaft (BBAG) e.V., Diako Thüringen gGmbH, Gesellschaft für nachhaltige Regionalentwicklung und Strukturforchung e.V., Institut für Berufsbildung und Sozialmanagement gGmbH, Produktionsschule Moritzburg gGmbH, Verbund für Soziale Projekte gGmbH Schwerin.

