

**Stellungnahme des AWO Bundesverbandes
zum Referentenentwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (Entwurf v. 26.11.2018)**

Stand Dezember 2018

Die Arbeiterwohlfahrt bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes. Ausdrücklich begrüßen möchten wir auch das Format, das das federführende Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat gewählt hat, indem das Ministerium vorab zu einer Informationsveranstaltung über den wesentlichen Regelungsgehalt des Entwurfs informiert hat.

Drei Vorbemerkungen:

1. Die Arbeiterwohlfahrt begrüßt es nachdrücklich, dass endlich die Tatsache der Einwanderung politisch anerkannt wird. Mit dieser Anerkennung auch ein Einwanderungsland zu sein, sind weitere inhaltliche Nachwirkungen direkt verbunden. Daraus folgen eine Fülle von Rechten und Pflichten des Staates und der Einwanderer. So wird im Zeitverlauf dann auch überwunden werden können, Einwanderer hauptsächlich als Problem und Belastung zu betrachten, sondern man kann den Blick richten auf die Chancen, Möglichkeiten und Impulse zur Entwicklung der Einwanderungsgesellschaft.
2. Eine Studie des BAMF über „Die veränderte Fluchtmigration in den Jahren 2014 bis 2016: Reaktionen und Maßnahmen in Deutschland“(Working Paper 79) weist nach, dass in den Jahren 2014 bis 2017 (ebd. S 31) neunzehn asylbezogene und ausländerrechtliche Änderungen von Gesetzen vollzogen wurden. Dabei handelt es sich keineswegs um gesetzliche Nebensächlichkeiten, sondern teilweise um gravierende Gesetzesänderungen; so wurde z.B. das gesamte Ausweisungsrecht neu konzipiert und die rechtlichen Zugangsregelungen zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wurden komplett verändert u.v.m. All diese gesetzlichen Veränderungen und Neuerungen müssen rechtstreue von Ausländerämtern, Jugendämtern, Jobcentern und Arbeitsagenturen, Sozialämtern, Arbeitgebern und Auslandsvertretungen umgesetzt werden. Das ist nicht realistisch und widerspricht jeglicher organisationssoziologischen Erfahrung zur Einführung neuer Verfahrensabläufe in Institutionen. Eine systematische Untersuchung über die intendierten und nicht-intendierten Wirkungen dieser Regelungsflut und – dichte existiert bislang nicht. Dies ist zu beachten, wenn es darum geht, weitere Neuerungen in das Ausländerrecht einzuführen.
3. Nach Auffassung der Arbeiterwohlfahrt müssen staatliche Regelungen bei der Gestaltung der Migrationspolitik eine Balance zwischen utilitaristischen Interessen, menschenrechtlichen Standards und sozialpolitisch begründeter Daseinsvorsorge treffen. Der vorgelegte Gesetzentwurf ist eindeutig utilitaristisch motiviert aufgrund des Fachkräftemangels in vielen Branchen und kann deshalb auch nur als ein Ausschnitt für ein umfassendes Einwanderungsgesetz verstanden werden. Aber es ist ein Anfang.

Zu den einzelnen Regelungen:

Veränderung des Regel- Ausnahmeprinzips

Bislang war das Ausländergesetz als „Verbot mit Erlaubnisvorbehalt“ konzipiert. Hinsichtlich der Erwerbstätigkeit wird das Verhältnis von Regel und Ausnahme in dem Gesetzentwurf umgekehrt und nunmehr als „Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt“ konzipiert. (§ 4a). Diesen konzeptionellen Wechsel begrüßen wir. Allerdings ist dieser Wechsel nicht konsequent durchgehalten worden, wenn es in Abs. 3 heißt, dass der Aufenthaltstitel erkennen lassen muss, „ob die Ausübung einer Erwerbstätigkeit erlaubt ist“ (§ 4a Abs. 3). Nach der neuen Logik müssten eigentlich nur Verbote aufgeführt werden. Es bleibt abzuwarten, wie die Verwaltungspraxis mit diesem nicht durchgängig stringent umgesetzten Konzeptionswechsel umgeht.

Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen

Der Gesetzentwurf regelt die Anerkennung von ausländischen Berufsausbildungen neu. Neu ist insbesondere, dass die Einreise und der Aufenthalt zu Qualifizierungsmaßnahmen für eine Gleichwertigkeitsfeststellung von einer Kann- zu einer Sollvorschrift verändert worden ist. Damit dürfte die Inanspruchnahme steigen. Das ausländerrechtliche Regelwerk schafft aber nicht die Bildungs- und Qualifizierungsangebote, die notwendig sind, um die vollständige Anerkennung erreichen zu können.

Exkurs: Seit dem Inkrafttreten des Ausländergesetzes von 2005 sind die sprachlichen Niveaustufen des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen leider zu einem aufenthaltsrechtlichen Sprachstands-Feststellungsinstrument geworden. Der Referenzrahmen ist aber kein Messinstrument, mit dem sich exakt messen ließe, welchen Grad der Sprachstand gerade erreicht hat. Der Referenzrahmen mit seinen Niveaustufen ist ein Planungsinstrument zur Durchführung von Sprachkursen. Insofern stellen auch die im Gesetzentwurf durchgängig verwendeten Legaldefinitionen („gute deutsche Sprachkenntnisse“ entspricht B2 - so z.B. § 2 oder „hinreichende deutsche Sprachkenntnisse“ entspricht A2 - so § 16 d) eine nicht dem Zweck entsprechende Nutzung eines pädagogischer Mittels zu ordnungsrechtlichen Zwecken dar. Diese Nutzung ist aus Sicht der AWO nicht zielführend.

Spurwechsel

Der im politischen Raum viel diskutierte so genannte „Spurwechsel“ wird in diesem Gesetzentwurf nicht umgesetzt. Es gibt mit der Einführung der Beschäftigungsduldung und der Neuausrichtung für die Ausbildungsduldung zwar eine theoretische Möglichkeit, von der Ausweisungsverpflichtung zu einer Erwerbstätigkeit zu gelangen. Die Hürden sind allerdings so hoch und die Bedingungen sehr restriktiv, so dass nicht mit großer Inanspruchnahme zu rechnen ist.

Die Ausbildungsduldung (§ 60 b)

Die Arbeitgeber/-innen der freien Wohlfahrtspflege sehen sich als wichtigen Akteur bei der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen. Mit ihren Aufnahmeeinrichtungen, Beratungsstellen und Integrationsprojekten sind sie von Beginn des Eingliederungs-

prozesses nah an den Geflüchteten. Wir haben jahrelange Erfahrung mit Arbeitsgelegenheiten und Arbeitsverhältnissen nach dem SGB II sowie begleitenden und unterstützenden Angeboten nach dem SGB III. Darüber hinaus bieten die Dienste und Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege zahlreiche Beschäftigungsmöglichkeiten in den unterschiedlichsten Feldern für geflüchtete Menschen an, so dass sie auch nach entsprechender Vorbereitung der Personen deren Arbeitgeber/-innen werden können und wollen. Dieses steht natürlich alles unter der Voraussetzung der Eignung für und Interesse an soziale/n Berufe/n.

Die AWO teilt das Ziel, mehr Rechtssicherheit während der Ausbildung zu schaffen. Die hier enthaltene Regelung halten wir jedoch für nicht ausreichend, denn sie wird den Ansprüchen und Bedürfnissen der potentiellen Arbeitgeber/-innen und Ausbildungsbetriebe an die Sicherheit des Aufenthalts und damit des Verbleibs des oder der Auszubildenden nicht gerecht. Hier werden viele Arbeitgeber/-innen weiterhin vor einer Einstellung zurückschrecken.

Eine Duldung ist nach wie vor „nur“ eine Aussetzung der Abschiebung und kein Aufenthaltstitel. Die seit 2004 deutlich werdenden Bemühungen durch verschiedene Bleiberechtsregelungen die Zahl der dauerhaft geduldeten Personen in Deutschland umzuwandeln in gesicherten Aufenthalt sollte fortgesetzt werden. Durch den § 25 Abs. 5 AufenthG wurde eine Regelung geschaffen, die Geduldeten eine Möglichkeit eröffnet, einen Aufenthaltstitel zu erhalten, wenn die Abschiebung für 18 Monate ausgesetzt ist. Im Vergleich dazu ist nicht nachvollziehbar, warum für die Dauer der Ausbildung, die meist zwischen 2 und 3 Jahren beträgt, lediglich eine Duldung erteilt werden soll.

Durch das sofortige Erlöschen der Duldung bei Abbruch oder Nicht-Betreiben der Ausbildung, wird die Position der Auszubildenden extrem geschwächt und einer etwaigen Abhängigkeit/ Ausbeutung der Auszubildenden im Ausbildungsverhältnis Tür und Tor geöffnet.

Die reformierte Ausbildungsduldung ist leider so ausgestaltet, dass keine bundesweit einheitliche Umsetzung zu erwarten ist. Im Gegenteil, die Neufassung schafft Ausnahmetatbestände, nach denen die Ausbildungsduldung verweigert werden kann, wenn „eine missbräuchliche Beantragung der Ausbildungsduldung vorliegt“ (Gesetzesbegründung S. 112). Als Beispiele führt der Begründungstext weiter an, dass „Scheinausbildungsverhältnisse“ geschlossen werden könnten oder wenn „aufgrund konkreter Anhaltspunkte ausgeschlossen erscheint, dass die Ausbildung zum Erfolg führt“ (ebd. S. 112). Welche Kompetenz die Ausländerbehörde hat, um die Qualität eines Ausbildungsvertrages zwischen Ausbildungsbetrieb und Auszubildendem festzustellen, bleibt offen.

Zu kritisieren ist zudem die Nichterteilung einer Ausbildungsduldung, wenn ein Antrag aus einem laufenden Asylverfahren bzw. nach Rücknahme eines Asylantrags erfolgt.

Nicht nachvollziehbar ist, warum kein Zugang zu einer Einstiegsqualifizierung nach § 54 a des SGB III als Erweiterung der Ausbildungsduldung vorgesehen ist. Das Instrument der Einstiegsqualifizierung hat ja gerade das Ziel, Jugendliche auf eine Ausbildung vorzubereiten. Und gerade Jugendliche, die eine Fluchterfahrung aufweisen, verfügen nicht über Wissen zu den vielfältigen Ausbildungsmöglichkeiten in der

Bundesrepublik. Zudem ist dieses Instrument erprobt und geeignet, um auch dem berechtigten Sicherheitsbedürfnis der Arbeitgeberseite entgegen zu kommen, um geeignete Bewerber für Ausbildungsplätze zu identifizieren.

Als positiv bewertet die Arbeiterwohlfahrt, dass auch „Assistenz- oder Helferausbildung in einem staatlich anerkannten [...] Ausbildungsberuf“ von der Ausbildungsduldung abgedeckt werden können. Für diese Möglichkeit ist dringend eine bundeseinheitliche Anwendung sicherzustellen. Dafür sind aus Sicht der Arbeiterwohlfahrt jedoch weitere Regelungen erforderlich.

Die Beschäftigungsduldung (§60c)

Die neu geschaffene Beschäftigungsduldung setzt extrem hohe Hürden, indem u.a. gefordert wird, dass der Lebensunterhalt in den zwölf Monaten vor Beantragung der Beschäftigungsduldung vollständig gesichert war und aktuell vollständig selbständig gesichert wird und über die Person über „ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt“. Auch hier werden wieder die Niveaustufen des Referenzrahmens als entscheidender Indikator verwendet.

Deutlich wird: Die Erteilung einer Beschäftigungsduldung für „ausreisepflichtige Ausländer“ ist als strikte Besten-Auswahl konzipiert und wird eher die Ausnahme als die Regel sein.

Wir begrüßen den Versuch der Koalition die Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund neu zu strukturieren. Die Neustrukturierung darf aber nicht zu immer mehr und neuen Duldungstiteln führen. Sie bedarf vielmehr der Absicherung für alle Beteiligten durch eine richtige Aufenthaltsgenehmigung.

Berlin, den 07.12.18
AWO Bundesverband