



**Geschäftsstelle:**  
Sophienblatt 82-86  
D - 24114 Kiel  
e-Mail: office@frsh.de  
Internet: www.frsh.de

Tel: 0431-735 000  
Fax: 0431-736 077

## **Keine Spur vom Spurwechsel?**

Kiel, 26. November 2018

### **Stellungnahme zum Referentenentwurf zu einem Fachkräfteeinwanderungsgesetz**

**Am 19. November 2018 wurde aus dem Bundesinnenministerium der Referentenentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FKEG) bekannt. Erwartungen, das geplante Gesetz würde auch asylsuchende und geduldete Menschen in den Fokus einer nachhaltigen Fachkräftesicherungsstrategie nehmen, wurden indes enttäuscht.**

Der vorliegende zwischen BMI und BMAS geeinigte Entwurf macht keine Vorschläge zu einem erleichterten Arbeitsmarktzugang für Geflüchtete, verschlimmbessert stattdessen die restriktive Rechts- und Verordnungslage und lässt die Länder mit den Kosten dieser Ausgrenzungspolitik weitgehend allein.

Im Kern sieht das geplante FKEG Neuregelungen zur Ausbildungsduhlung (§ 60b AufenthG), eine Ausweitung von Arbeitsverboten (§ 60a Abs. 6 AufenthG) sowie die Einführung einer Beschäftigungsduldung (§ 60c AufenthG) vor.

Wir sind in großer Sorge, dass die vorgeschlagenen rechtlichen Regelungen alle Bemühungen, Rechtssicherheiten für bundesweit ca. 180.000 geduldete Ausländer\*innen zu schaffen, in ihr Gegenteil verkehren. Gleichmaßen wird – ohne dass Aufenthaltsbeendigungen dieser Größenordnung je erreicht werden könnten – gleichwohl der Ausreisedruck auf all diese Menschen erhöht und dem Arbeitsmarkt das Potenzial dieses Personenkreises zumindest mittelfristig vorenthalten.

Die im Referentenentwurf vorgesehene Einführung einer sogenannten Beschäftigungsduldung würde absehbar kaum wirkliche Zugänge in Arbeit schaffen und ihr ist im Übrigen wohl eher die Rolle einer Nebelkerze zugeordnet. Denn es bestehen längst aufenthaltsrechtliche Möglichkeiten zur Arbeitsmarktintegration von Geduldeten. Und diese sind mit weniger restriktiven Erteilungsvoraussetzungen belastet. Dennoch leiden diese Optionen vielerorts unter dem Mangel anwendungsfreudiger Verwaltungspraxis. Letzteres wäre ein leicht zu behebendes Problem: Würde sich die Fachaufsicht deutlicher einbringen, könnte das Ziel einer nachhaltigen Integration immerhin auf Grundlage von – in bedarfsgerechten Größenordnungen erteilten – Aufenthaltserlaubnissen weitaus besser erreicht werden, als mit der Krücke einer im FKEG vorgesehenen und mit hohen Hürden versehenen Beschäftigungsduldung.

Auch die im Referentenentwurf enthaltenen Veränderungen der Rechtslage zum Ausbildungszugang für Geflüchtete sind halbherzig und versäumen es einmal mehr, einen von Flüchtlingsfachdiensten, Arbeitsverwaltungen und der Wirtschaft seit langem eingeforderten robusten Spurwechsel in einen gesicherten Aufenthalt zu schaffen.

Mit der erstmaligen Einführung eines Einwanderungsrechts, bei der auch die inländische Fachkräftesicherung eine wichtige Rolle spielt, muss der Staat aber bereit sein, auf restriktive Maßnahmen gegenüber Menschen, die bereits in Deutschland leben, zu verzichten. Das ist mit Blick auf die demographische und die Arbeitskräftebedarfsentwicklung sowie im Kontext einer diesbezüglich zielführenden Fachkräftesicherung unabdingbar und es ist ein Gebot einer der Humanität verpflichteten Politik.

Im Nachfolgenden nehmen wir zu den Einzelmaßnahmen Stellung:

## **1. Arbeitsverbote**

### **§ 60a Abs. 6 AufenthG: Einführung eines Bildungsverbots**

Für die von Arbeitsverboten betroffenen Menschen wird durch die Versagung der „Aufnahme oder Fortführung“ einer schulischen Berufsausbildung ein Bildungsverbot eingeführt. Damit wird Menschen verboten, sich ihren Fähigkeiten und Fertigkeiten entsprechend zu entwickeln. Sie werden zum bisweilen langjährigen zermürenden Nichtstun verurteilt und in Abhängigkeit von der öffentlichen Hand gezwungen. Diese eklatanten Eingriffe in Persönlichkeitsrechte von vor allem jungen Menschen widersprechen jeder integrationspolitischen Vernunft und unseren gesellschaftlichen und menschenrechtlichen Grundwerten.

Integrationsfachdienste, aber auch die zuständigen Behörden wissen indes ganz genau, dass viele der betroffenen Menschen zumindest mittelfristig in Deutschland bleiben werden. Die vorgeschlagenen Verbote führen zu einem faktischen Verlust der Erwerbsfähigkeit; mit allen umfangreichen Folgen für die Betroffenen selbst, aber auch für Kommunen und Länder.

## **2. Ausbildungsduldung**

### **§ 60b Abs. 1 AufenthG: Ausbildungsduldung statt Aufenthaltserlaubnis**

Die von verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen geforderte Rechtssicherheit für junge Menschen in Ausbildung wird mit der Beibehaltung einer Ausbildungsduldung nicht erreicht – im Gegenteil: die Neuregelungen spielen mit Zukunftsängsten der Betroffenen und schaffen ein Klima der Verunsicherung. Erfolgreiche Ausbildungsstrategien sehen anders aus. Die Einführung des sicheren Bleiberechts in Form einer Aufenthaltserlaubnis für Menschen auf dem Weg in Ausbildung wird auch von der Wirtschaft als überfällig eingefordert.

### **§ 60b Abs. 1 Satz 2 AufenthG: Verweigerung der Ausbildungsduldung**

Nach der geltenden Regelung besteht bei Vorliegen der Voraussetzungen ein Rechtsanspruch auf die Erteilung einer Ausbildungsduldung. Der vorliegende FKEG-Referentenentwurf sieht hingegen vor, dass die Erteilung in Ausnahmefällen verweigert werden kann. Das soll insbesondere geschehen bei einer etwaigen missbräuchlichen Beantragung der Ausbildungsduldung, beispielsweise bei Scheinausbildungsverhältnissen oder wenn von vornherein aufgrund konkreter Anhaltspunkte ausgeschlossen erscheint, dass die Ausbildung zum Erfolg geführt werden kann. Dieser wenig souveräne Umgang des Staates mit unterstellten

Normabweichungen eröffnet große Auslegungsspielräume, mit deren Hilfe Ausländerbehörden die Erteilung von Ausbildungsduldungen verweigern können.

### **§ 60b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1b AufenthG: Ausbildungsduldung für Helfer\*innenausbildung**

Auch für Helfer\*innenausbildungen soll ein Anspruch auf Ausbildungsduldung eingeführt werden. Voraussetzung dafür soll aber u.a. eine Arbeitsplatzzusage für eine anschließende qualifizierte Berufsausbildung sein. Diese im Kern gute Erweiterung der Ausbildungsduldung wird so jedoch durch eine völlig von der Praxis losgelöste einschränkende Bedingungen ins Leere laufen.

### **§ 60b Abs. 2 Nr. 3 AufenthG: Identitätsklärung als Voraussetzung**

Eine Identitätsklärung wird kaum von der Erteilung eines Aufenthaltstitels zu entkoppeln sein. Es ist aber keine neue Erkenntnis, dass unter dem Druck drohender Externalisierung und der üblichen Botschaftspraktiken eine solche Identitätsklärung kaum gelingen wird.

Der Referentenentwurf wird diese Situation absehbar verschärfen: Die Identitätsklärung innerhalb der ersten sechs Monate wird – anders als bei der bis dato geltenden Rechtslage – für alle zukünftig Einreisenden zwingende Voraussetzung für die Erteilung der Ausbildungsduldung sein. Doch auch alle anderen – insbesondere vor dem 31.12.2016 Eingereisten – müssen bei Beantragung der Ausbildungsduldung bzw. bis zum Inkrafttreten des FKEG ihre Identität geklärt haben. Alle unterliegen im Kern den gleichen, zum Teil sogar schärferen Bedingungen wie bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis. Anstelle die Statusfrage rechtssicher zu gestalten, wird dadurch die Bringschuld ohne Gegenleistung erhöht. Darüber hinaus soll die Identitätsklärung künftig grundsätzlich auch Verpflichtung im laufenden Asylverfahren sein. Sofern eine solche Klärung auf die Beibringung von Dokumenten des Verfolgerstaates abzielt, ist diese Regelung ein eklatanter Verstoß insbesondere gegen die Genfer Flüchtlingskonvention und gegen Unionsrecht.

Allerdings werden im Referentenentwurf auch und nicht einmal unzureichend Regelungen vorgeschlagen, bei Unmöglichkeit oder Nichtzumutbarkeit einer Passbeschaffung von der Identitätsklärung abzusehen.

### **§ 60b Abs. 2 Nr. 5 AufenthG: Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung verkleinern den Kreis der Begünstigten**

Das volkswirtschaftlich vernünftige Bemühen (des Staates), den aktuellen und zukünftigen Fachkräftebedarf vor allem mit inländischen Fachkräften zu decken, setzt voraus, diese Menschen zu fördern und sie mitzunehmen, d.h. auch in der Regel auf Abschiebungen zu verzichten. Der Entwurf zum FKEG geht den genau umgekehrten Weg. Neben noch nicht abschließend genannten „konkreten Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung“ soll zukünftig davon ausgegangen werden, dass eine Abschiebung bevorsteht, wenn *„eine ärztliche Untersuchung zur Feststellung der Reisefähigkeit veranlasst wurde“*.

Es ist abwegig, bei Menschen, die in einer Beschäftigung stehen oder sie aufnehmen können, die Reisefähigkeit feststellen zu wollen. Es ist vielmehr grundsätzlich davon auszugehen, dass eine solche Reisefähigkeit vorliegt. Schwerkranke Menschen stehen dem

Arbeitsmarkt in der Regel nicht zur Verfügung. Wird unterstellt, dass hier kein Versehen vorliegt, muss davon ausgegangen werden, dass auch hier Handlungsinstrumente für Ausländerbehörden geschaffen werden sollen, die Erteilung von Aufenthaltsduldungen zu verhindern.

Zielführend indes wäre, dass bevorstehende Abschiebemaßnahmen nicht vollzogen werden sollen, wenn grundsätzlich die Erteilung einer Ausbildungsduldung in Betracht kommt.

### **3. Beschäftigungsduldung**

#### **§ 60c AufenthG: Beschäftigungsduldung - eine Nebelkerze?**

Mit der Einführung einer „Beschäftigungsduldung“ im FKEG wird eine neue Aufenthaltsperspektive suggeriert, obwohl Möglichkeiten zur Aufenthaltssicherung nicht wirklich erweitert werden.

Denn nahezu allen Menschen, die eine Beschäftigungsduldung erhalten können, kann bereits jetzt eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG erteilt werden. Wer die Voraussetzungen für eine Beschäftigungsduldung erfüllt (12 Monate Duldung, Identitätsklärung), bei dem wird in der Regel auch die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG möglich sein, da in diesen Fällen die Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich sein wird. Die Erteilungsvoraussetzungen sind im 25.5 deutlich geringer und auch hier besteht nach 18 Monaten Duldung ein Regelerteilungsanspruch.

Mit den vorgeschlagenen Voraussetzungen für die Erteilung einer Beschäftigungsduldung (12-monatiger Duldungsbesitz, 18 Monate Arbeitsverhältnis in Vollzeit, vollständige Lebensunterhaltssicherung, Identitätsklärung, Deutschsprachniveau B1) werden deutlich höhere Hürden gesetzt als beim Zugang in Aufenthaltstitel. Die Einführung der Beschäftigungsduldung ist überflüssig. Zielführend wäre die Schaffung einer neuen Aufenthaltserlaubnis bzw. die in der Regel im Verwaltungsermessen zu verortenden Zugangsbarrieren zu bestehenden Erteilungsmöglichkeiten.

#### **§ 60c Abs. 1 AufenthG: „Sippenhaft“ ist verfassungswidrig**

Wenn jemand eine Beschäftigungsduldung anstrebt, müssen beide Eheleute mindestens das Sprachniveau von B1 erfüllen, um eine Duldung zu erhalten. Sofern dies nicht der Fall ist, wird trotz aller anderen erfüllten Voraussetzungen die Beschäftigungsduldung versagt. Eine solche „Sippenhaft“ ist mit dem grundgesetzlichen Schutz von Ehe und Familie kaum zu vereinbaren.

### **4. Beschäftigungsverordnung (BeschV)**

#### **§ 32 BeschV: Wiedereinführung der Vorrangprüfung steht bevor**

Im Bemühen um eine inländische Fachkräftesicherung ist es angezeigt, die Vorrangprüfung dauerhaft abzuschaffen. Im Referentenentwurf zum FKEG werden jedoch nur redaktionelle Anpassungen vorgenommen. Das hat – nach geltendem Recht – zur Folge, dass die weitgehende Aussetzung der Vorrangprüfung (§ 32 Abs. 5 BeschV) im August 2019 enden wird. Dies ließe sich nur durch eine Änderung der BeschV vermeiden. Es ist zu befürchten, dass nach Verabschiedung eines FKEG keine entsprechende Änderung mehr vorgenommen wird.

Ab August 2019 würde dann erneut die Vorrangprüfung für geduldete und asylsuchende Menschen in den ersten vier Jahren des Aufenthalts und für alle Regionen Deutschlands gelten. Im Zuge des FKEG und im Sinne einer nachhaltigen inländischen Fachkräftesicherung muss die Vorrangprüfung auf Dauer abgeschafft werden.

## **5. Fazit**

Den Bundesländern wird der Referentenentwurf zum FKEG zur Stellungnahme vorgelegt. Schon Ende Oktober 2018 hatten sich die Ministerpräsident\*innen der Länder auf eine Liste von Maßnahmen zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Geflüchtete geeinigt. Akteure der Integrationsförderung hatten seit langem dringend eingefordert, aufenthaltsrechtliche Lösungen für abgelehnte Asylsuchende und geduldete Ausländer\*innen, die sich in Ausbildung oder Beschäftigung befinden oder auf gutem Weg sind, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren, auf den Weg zu bringen. Am 5.12.2018 werden sich u.a. zu diesem Themenkomplex darüber hinaus die Ministerpräsidenten\*innen der Länder mit Bundeskanzlerin Angela Merkel treffen.

Die erstmalige Einführung eines Einwanderungsgesetzes mit einer starken Fokussierung auf eine nachhaltige Fachkräftesicherung sollte genutzt werden, um diese Zielsetzung auch nachhaltig umzusetzen. Der Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein e. V. appelliert an die Bundesregierung, sich gegenüber dem Bund für eine deutliche Verbesserung der aktuellen Vorschläge zum FKEG einzusetzen und nicht zuletzt den schleswig-holsteinischen Vorsitz im Bundesrat in diesem Sinne zu nutzen.